



N° 1395

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances rectificative pour 2018**
(n° 1371),

PAR M. JOËL GIRAUD
Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE CROISSANCE DE 1,7 % POUR 2018, TOUJOURS ÉLEVÉE ET CONFORME À CE QUI AVAIT ÉTÉ PRÉVU	10
II. UN DÉFICIT PUBLIC LIMITÉ À 2,6 % DU PIB AU LIEU DE 2,8 % PRÉVU INITIALEMENT	11
III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN AMÉLIORATION DE 5,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	12
A. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	13
B. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019	13
C. LA FORMATION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE	14
IV. UN SURPLUS DE RECETTES BUDGÉTAIRES DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES	15
A. LES RECETTES FISCALES	15
1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	16
2. L'impôt sur le revenu (IR)	17
3. L'impôt sur les sociétés	18
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).....	20
5. Les autres recettes fiscales	21
B. LES RECETTES NON FISCALES	22
V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES SONT SUPÉRIEURS DE 0,6 MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES	22
VI. LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX EST DÉGRADÉ DE 0,8 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	23

VII. LA PRÉVISION DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EST TENUE EN 2018	24
A. LES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT DEVRAIENT ÊTRE INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS (– 0,6 MILLIARD D'EUROS)	24
B. LES DÉPENSES INCLUANT LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES SERAIENT EN LÉGÈRE AUGMENTATION (+ 0,6 MILLIARD D'EUROS).	25
VIII. L'AUGMENTATION MINIME DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (+ 330 MILLIONS D'EUROS)	25
A. UN FAIBLE NIVEAU D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR UN SOLDE QUASIMENT NUL (+ 80 MILLIONS D'EUROS)	26
1. Les dépenses nettes du budget général sont quasiment stables (+ 80 millions d'euros)	26
2. Le détail des mouvements de crédits par mission portés par le présent projet de loi	27
3. Les conséquences du présent projet de loi de finances rectificative sur le niveau de crédits par mission	30
4. Les ouvertures importantes de crédits	33
a. Les ouvertures au titre des dépenses de personnel	33
b. La mission <i>Engagements financiers de l'État</i> , une augmentation de la charge de la dette de 453 millions d'euros	34
c. La mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i> (+ 248 millions d'euros).	35
d. La mission <i>Enseignement scolaire</i> (+ 147 millions d'euros)	35
5. Les annulations significatives de crédits	35
a. La mission <i>Travail et emploi</i> (– 492 millions d'euros)	35
b. La mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> (– 204 millions d'euros)	36
c. La mission <i>Écologie, développement et mobilités durables</i> (– 115 millions d'euros)	36
6. Le financement des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT) par la mission <i>Défense</i>	37
B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES FONDS DE CONCOURS (+ 250 MILLIONS D'EUROS)	38
IX. UN TRÈS FAIBLE NIVEAU DE MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES MIS EN ŒUVRE AU COURS DE L'EXERCICE 2018	38
A. L'ABAISSEMENT RÉUSSI DU NIVEAU DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE AU TITRE DE L'EXERCICE 2018	39
1. L'abaissement de 8 % à 3 % du taux de mise en réserve des crédits	39
2. La mise en œuvre réussie de cette mesure de baisse du taux de mise en réserve.	40
B. L'ABSENCE INÉDITE DE DÉCRETS D'AVANCE	44

C. L'ADOPTION DE DEUX DÉCRETS D'ANNULATION POUR DES MONTANTS MINIMES (8,1 MILLIONS D'EUROS).....	45
1. Le décret d'annulation de janvier 2018 (843 235 euros).....	45
2. Le décret d'annulation d'août 2018 (7,3 millions d'euros).....	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
AUDITION DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	49
EXAMEN DES ARTICLES	65
<i>Article liminaire</i> : Prévission de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018.....	65
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	73
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES ..	73
<i>Article 1^{er}</i> : Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	73
<i>Article 2</i> : Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>	85
TITRE II – RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	94
<i>Article 3</i> : Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus.....	94
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	99
<i>Article 4</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois..	99
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	107
TITRE I^{ER} – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2018. - CRÉDITS DES MISSIONS	107
<i>Article 5</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	107
<i>Après l'article 5</i>	115
<i>Article 6</i> : Budgets annexes : annulations de crédits.....	115
<i>Article 7</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	116
TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2018. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	119
<i>Article 8</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	119

EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'examen du traditionnel projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année permet d'ajuster la prévision de déficit public et les prévisions budgétaires d'exécution du budget de l'État pour l'année en cours.

Les prévisions du présent PLFR sont en amélioration par rapport à celles de la loi de finances initiale (LFI) pour 2018⁽¹⁾. Le déficit public est meilleur que prévu et s'établit à 2,6 % du produit intérieur brut (PIB) au lieu de 2,8 % prévu en LFI. Le déficit budgétaire de l'État est révisé à 80 milliards d'euros au lieu de 85,7 milliards d'euros prévu en LFI.

Le rétablissement des comptes publics se poursuit donc en 2018, à un rythme plus rapide que celui envisagé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018–2022)⁽²⁾ adoptée au début de la législature.

Le présent PLFR est toutefois différent, par son contenu, de celui des années précédentes.

Ses neuf articles portent soit des ajustements budgétaires, soit des dispositions qui doivent, de manière impérative, figurer dans une loi de finances rectificative en vertu des règles fixées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)⁽³⁾ et la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁽⁴⁾. À la différence des exercices passés, aucune mesure fiscale n'est prévue.

Ainsi, l'article liminaire, conformément à l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, comporte un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.

Les articles 1^{er} et 2 sont des ajustements budgétaires qui ont un impact sur le montant des recettes. Ils figurent en première partie en application de l'article 34 de la LOLF.

D'une part, l'article 1^{er} ajuste les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* par une baisse de 38,24 millions du plafond du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction affecté à ce compte. Ce montant

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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

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

revient alors à l'Agence française de financement des infrastructures de France (AFITF) à laquelle est attribué le solde du produit desdites amendes.

D'autre part, l'article 2 ajuste les recettes du CAS *Transition énergétique*. Il réaffecte au budget général de l'État une fraction de 577,6 millions d'euros du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui était affectée au compte.

L'article 3 ratifie un décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Agence France Trésor (AFT) dans le cadre des missions qu'elle exerce pour le compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

L'article 4 est l'article d'équilibre général qui, en application de l'article 34 de la LOLF, clôt la première partie du PLFR. Il fixe à 80 milliards d'euros le déficit budgétaire de l'État.

L'article 5 procède à des ouvertures de crédits sur le budget général de l'État à hauteur de 7,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 6,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Il annule également 1,9 milliard d'euros en AE et 2,1 milliards d'euros en CP sur le même périmètre. Toutefois, les ouvertures nettes de crédits du budget général sont limitées à 1,2 milliard d'euros en AE et à 80 millions d'euros en CP, hors la mission *Remboursements et dégrèvements*.

L'article 6 procède à des ouvertures de crédits sur les budgets annexes à hauteur de 15,9 millions d'euros en AE et en CP et à des annulations à hauteur de 33,2 millions d'euros en AE et 32,4 millions d'euros en CP.

L'article 7 procède à des ouvertures de crédits sur les CAS à hauteur de 134,3 millions d'euros en AE et 131,9 millions d'euros en CP. Il annule également 594,6 millions d'euros en AE et 632,9 millions d'euros en CP sur ces mêmes comptes. Par ailleurs, il annule 774,8 millions d'euros en AE et 491,9 millions d'euros en CP au titre des comptes de concours financiers.

L'article 8 fait application de l'article 11 de la LPFP 2018–2022, qui vise à plafonner l'écart entre les plafonds des autorisations d'emplois de l'État et la consommation de ces emplois à 1 %. Cela vise à garantir la lisibilité de ces plafonds d'emplois, qui doivent être corrélés aux emplois effectivement pourvus.

CONTENU DU PRÉSENT PLFR

Article	Intitulé
Liminaire	Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018
1	Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>
2	Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>
3	Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus
4	Équilibre général du budget, trésorerie, et plafond des autorisations d'emploi
5	Budget général : ouvertures et annulations de crédit
6	Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédit
7	Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédit
8	Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le contenu limité du présent PLFR s'inscrit dans le contexte de réforme des modalités d'examen des lois de finances.

Les premières étapes de cette réforme ont été mises en œuvre dès cette année, à droit constant, en attendant la révision de la Constitution et de la LOLF.

Ainsi, le « printemps de l'évaluation », mis en œuvre à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a permis de renforcer l'examen de la loi de règlement et de mettre l'accent sur les résultats effectifs des politiques publiques.

Le recentrage du PLFR sur les seules dispositions budgétaires, à l'exclusion donc des mesures fiscales, permet ainsi d'opérer une distinction claire entre :

- le projet de loi de finances (PLF) de l'année, qui porte la politique fiscale et les mesures budgétaires de l'année à venir ;

- et le PLFR, qui se concentre sur l'ajustement budgétaire de fin de gestion.

Cette **clarification entre le PLF et le PLFR de fin d'année** avait été **appelée de ses vœux par le groupe de travail sur la réforme budgétaire réuni par notre commission**. Elle permet d'améliorer la lisibilité des débats budgétaires de l'automne.

Au fil des ans, le « collectif » de fin d'année était, en effet, devenu au mieux un « projet de loi de finances *bis* », un « PLF de rattrapage », au pire le « déversoir » des mesures fiscales qui n'avaient été ni préparées ni arbitrées dans un temps suffisant pour figurer dans le PLF. Ainsi, progressivement, le PLFR était devenu le symbole de la mauvaise législation, car examiné dans des délais incompatibles avec un travail sérieux, un texte lourd de dispositions ambiguës, gros de risques contentieux.

La vocation originelle du PLFR retrouvée, il conviendrait, pour que la réforme aboutisse pleinement, que le Parlement s'y adapte et respecte le champ du

projet de loi initial. Ainsi déposer des amendements relatifs à des dispositions fiscales pourrait s'apparenter, au moins dans l'esprit, si ce n'est en droit, à des « cavaliers ».

De surcroît, outre le fait qu'il marque un retour à l'essence de ce que doit être un collectif de fin d'année, le présent PLFR se substitue au traditionnel décret d'avance de fin d'année, qui permettait de réaliser l'ajustement de fin de gestion, mais qui échappait au principe de l'autorisation parlementaire. Toutefois, cela implique de promulguer le PLFR au tout début du mois de décembre, afin de garantir le paiement des payes de décembre, dont la pré-liquidation intervient au début du mois.

I. UNE CROISSANCE DE 1,7 % POUR 2018, TOUJOURS ÉLEVÉE ET CONFORME À CE QUI AVAIT ÉTÉ PRÉVU

La prévision de croissance pour 2018 est inchangée par rapport à celle qui était associée à la LFI et à la LPFP 2018–2022.

Elle est ainsi maintenue à 1,7 % du PIB par le Gouvernement.

Dans son avis⁽¹⁾, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a toutefois estimé que cette prévision était un « *un peu élevée et qu'une croissance de 1,6 % est plus vraisemblable* ».

Article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Au soutien de cette analyse, le HCFP a observé que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) avait revu à 1,6 % sa prévision de croissance pour 2018 dans son dernier point de conjoncture⁽²⁾.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2018-4 du 31 octobre 2018 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2018 ([lien](#)).

(2) INSEE, Point de conjoncture, octobre 2018 ([lien](#)).

Le Fonds monétaire international (FMI) a également abaissé sa prévision de croissance pour la France à 1,6 % pour 2018. La Commission européenne a, en revanche, maintenu sa prévision de croissance à 1,7 %.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VOLUME DU PIB POUR LA FRANCE

(en % d'évolution annuelle)

Institutions	2018	2019
Gouvernement (projet de loi de finances pour 2019)	1,7	1,7
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2018) (lien)	1,6	–
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2018) (lien)	1,6	1,6
Commission européenne (Prévisions économiques d'automne, novembre 2018) (lien)	1,7	1,7

Source : commission des finances.

Ces nouvelles prévisions s'expliquent par le ralentissement de la croissance. Après une forte accélération en 2017 (+2,2 %), la croissance en volume du PIB a fléchi au premier semestre 2018 (+0,2 % au premier et au deuxième trimestre). L'INSEE relève que « *ce ralentissement ne s'est pas limité à la France* », certains facteurs étant internationaux comme la remontée des prix du pétrole, l'appréciation de l'euro, et les tensions protectionnistes au premier rang desquelles la « guerre » commerciale entre les États-Unis et la Chine, et le Brexit.

La croissance se rétablit en partie au second semestre de l'année. L'INSEE relève que « *les immatriculations d'automobiles ont bondi cet été* » et que la consommation devrait accélérer « *sous l'effet des baisses de cotisations salariales et de la réduction de la taxe d'habitation* ». De même, « *les exportations accéléreraient en fin d'année, sous l'effet du calendrier des livraisons aéronautiques* ».

Avec un taux de 1,6 à 1,7 % selon les prévisions, la croissance demeure en tout état de cause à un niveau plus élevé que celui connu entre 2012 et 2016 sous la précédente législature.

CROISSANCE EN VOLUME DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DEPUIS 2008

(en % d'évolution annuelle)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance	0,3	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,6*

* prévision INSEE.

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), base 2014.

II. UN DÉFICIT PUBLIC LIMITÉ À 2,6 % DU PIB AU LIEU DE 2,8 % PRÉVU INITIALEMENT

Le déficit public pour 2018 est désormais prévu à 2,6 % du PIB.

DÉFICIT PUBLIC POUR 2018

(en % du PIB)

Solde public	- 2,6
<i>Dont composante structurelle</i>	- 2,2
<i>Dont composante conjoncturelle</i>	- 0,1
<i>Dont mesures exceptionnelles et temporaires</i>	- 0,2

Source : article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative.

C'est mieux que ce qui avait été prévu en LFI. Le déficit public ressort en amélioration de 0,2 point par rapport à la prévision.

PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2018

(en % du PIB)

Composante du solde public	PLFR 2018	LFI 2018	Écart
Solde public	- 2,6 %	- 2,8 %	+ 0,2
<i>Dont composante structurelle</i>	- 2,2 %	- 2,1 %	- 0,1
<i>Dont composante conjoncturelle</i>	- 0,1 %	- 0,4 %	+ 0,3
<i>Dont mesures exceptionnelles et temporaires</i>	- 0,2 %	- 0,1 %	- 0,1

Source : présent projet de loi de finances rectificative et loi de finances pour 2018.

C'est également mieux que ce qui avait été prévu par la LPFP 2018-2022.

TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le déficit public poursuit donc sa baisse entamée en 2010, après le record de 2009 consécutif à la crise financière de 2008.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2008

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>En % du PIB</i>	3,3	7,2	6,9	5,2	5,0	4,1	3,9	3,6	3,5	2,7	2,6	2,8
<i>En milliards d'euros</i>	65,0	138,9	137,4	106,1	104,0	86,5	83,9	79,7	79,1	61,4	60,6	66,7

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) jusqu'en 2017, présent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances pour 2019.

III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN AMÉLIORATION DE 5,7 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit budgétaire est meilleur que prévu en LFI de 5,7 milliards d'euros. Il est aussi meilleur que prévu par rapport à la prévision associée au PLF 2019 de 1,3 milliard d'euros.

DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2018

(en milliards d'euros)

Source de la prévision	Montant	Écart par rapport au PLFR 2018
Prévision actualisée du PLFR 2018	80,0	
Prévision associée au PLF 2019	81,3	1,3
Prévision associée à la LFI 2018	85,7	5,7

Source : présent projet de loi de finances rectificative, loi de finances pour 2018 et projet de loi de finances pour 2019.

A. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

L'amélioration par rapport à la LFI (+ 5,7 milliards d'euros) résulte pour l'essentiel de la reprise en base en 2018 de l'accélération des recettes fiscales constatée en 2017, qui avait conduit à une plus-value de 4,3 milliards d'euros par rapport au niveau retenu dans la seconde loi de finances rectificative pour 2017⁽¹⁾.

Par ailleurs, le retard constaté à la fin de l'année 2017 dans la comptabilisation de recettes de droits de succession et de donation, qui a affecté négativement le déficit budgétaire de l'État en 2017, pour un montant d'environ 1,5 milliard d'euros, conduit mécaniquement en 2018 à une amélioration de l'ordre de 3 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale : 1,5 milliard d'euros au titre du rattrapage des encaissements de 2017 et 1,5 milliard d'euros au titre de la reprise en base de cette plus-value en 2018. Ce décalage de recettes de droits de succession et de donation, causé par un dysfonctionnement des applications informatiques de la direction générale des finances publiques (DGFIP), est neutralisé en comptabilité nationale et n'a donc pas eu d'effet sur l'évolution du déficit public.

B. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

L'amélioration par rapport à la dernière prévision transmise au Parlement, associée au PLF pour 2019 (+ 1,3 milliard d'euros), s'explique principalement par la cession par l'État de 2,35 % du capital de SAFRAN pour 1,2 milliard d'euros en octobre 2018. Désormais, l'État possède 10,81 % du capital de SAFRAN pour une valorisation de 5,36 milliards d'euros au cours de bourse du 8 novembre 2018. Toutefois, cette recette budgétaire n'est pas une recette publique au sens de la comptabilité nationale puisqu'elle est la contrepartie de la cession d'un actif. Elle n'améliore donc pas le déficit public.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Le déficit budgétaire de l'État est calculé selon la comptabilité budgétaire, qui est destinée à enregistrer et suivre l'exécution des opérations du budget de l'État. La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit d'une comptabilité de trésorerie. L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Le déficit public est calculé selon la comptabilité nationale qui s'inscrit dans un champ d'analyse sensiblement plus vaste. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

C. LA FORMATION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE

Le déficit budgétaire de l'État pour 2018 se forme de la façon suivante :

- 387,1 milliards d'euros de dépenses du budget général y compris les prélèvements sur recettes ;
- 306,9 milliards d'euros de recettes du budget général ;
- et 0,2 milliard d'euros de solde positif des budgets annexes et comptes spéciaux.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2018

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	387,1	Recettes (II)	306,9
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	326,4	Recettes fiscales nettes	293,3
PSR au profit de l'Union européenne	20,7	Recettes non fiscales	13,6
PSR au profit des collectivités territoriales	40,1	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	0,2
		Déficit à financer (I – II – III)	80,0

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

IV. UN SURPLUS DE RECETTES BUDGÉTAIRES DE 7,1 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES

Signe de l'amélioration de la situation économique constatée, les recettes du budget général de l'État ont été plus élevées que prévu à hauteur de 7,1 milliards d'euros. Cela s'explique en grande partie par la bonne tenue des recettes fiscales.

COMPARAISON DES RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL AVEC LES PRÉVISIONS ASSOCIÉES À LA LFI 2018

(en milliards d'euros)

Recettes	PLFR 2018 (A)	LFI 2018 (B)	Écart (C = A - B)
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	157,0	154,6	+ 2,4
Impôt sur le revenu (IR)	73,1	72,5	+ 0,6
Impôt sur les sociétés (IS)	25,7	25,9	- 0,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,9	13,6	+ 0,3
Autres recettes fiscales	23,7	20,1	+ 3,6
<i>Sous-total des recettes fiscales</i>	293,3	286,6	+ 6,7
Recettes non fiscales	13,6	13,2	+ 0,4
Total	306,9	299,8	+ 7,1

A. LES RECETTES FISCALES

Les prévisions de recettes fiscales se décomposent en une prévision d'évolution spontanée et une évolution relative au coût des mesures.

L'évolution spontanée

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à **législation constante**. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Les mesures législatives

Les mesures législatives sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de **mesures dites « antérieures »** si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de **mesures dites « nouvelles »** si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures législatives ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures législatives permet de mesurer l'impact des réformes fiscales décidées par le Parlement.

Les mesures de périmètre et de transfert

Les mesures dites de « périmètre » ou de « transfert » peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la **répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques** est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5. Le montant payé par le contribuable n'est pas affecté par les mesures de périmètre et de transfert.

La prévision de recettes fiscales du budget général pour 2018 est peu modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019 (+ 0,4 milliard d'euros). Elle est, en revanche, en nette hausse par rapport à celle de la LFI (+ 6,7 milliards d'euros).

1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est la principale recette de l'État. Son produit est partagé avec la Sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et la Sécurité sociale. À partir de 2018, elle est également partagée avec les régions ⁽¹⁾.

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

RENDEMENT DE LA TVA DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Part État	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	157,0
Part sécurité sociale	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,7	11,5	10,2
Part régions	–	–	–	–	–	–	–	–	4,2
Total	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	156,1	163,9	171,3

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et projet de loi de finances pour 2019, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

La prévision de TVA pour 2018 n'est pas modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019. Elle est en hausse de 2,4 milliards d'euros par rapport à celle de la LFI.

L'évolution spontanée de la TVA est désormais attendue à 3,6 % pour 2018, soit légèrement plus que la croissance du PIB en valeur (2,5 %) si bien que son élasticité ressortirait à 1,4. L'évolution spontanée serait ainsi de 5,5 milliards d'euros au lieu de 4,4 milliards d'euros prévus en LFI.

La perte nette liée aux mesures, essentiellement de transfert, s'élèverait à un montant global d'environ 0,9 milliard d'euros. Le rendement de la TVA a en effet été affecté par le transfert institué en faveur des régions en remplacement d'une partie de la dotation globale de fonctionnement. Ce nouveau transfert a été en partie compensé par une baisse du transfert à la Sécurité sociale et par la hausse des taxes intérieures de consommation (inclues dans l'assiette de la TVA) en lien avec la trajectoire carbone. Au global, l'effet baissier des diverses mesures sur le produit de la TVA revenant à l'État s'est limité à 0,9 milliard d'euros.

DES RECETTES DE TVA 2017 AUX RECETTES DE TVA 2018 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TVA 2017	Évolution spontanée	Mesures	TVA 2018
152,4	+ 5,5	– 0,9	157

Source : projet de loi de finances pour 2019, annexe Rapport économique, social et financier, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

2. L'impôt sur le revenu (IR)

L'impôt sur le revenu (IR) est affecté intégralement au budget général de l'État. Il a progressé de près de 14 milliards d'euros depuis 2008.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	59,2	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,1

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

La prévision d'IR pour 2018 n'est pas modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019. Elle est en hausse de 0,6 milliard d'euros par rapport à celle de la LFI en raison d'une évolution spontanée plus importante que prévu.

L'évolution spontanée de l'IR devrait s'établir à 3,3 milliards d'euros au lieu de 2,7 milliards d'euros prévus en LFI. L'évolution spontanée ressort ainsi à 4,5 %, portée notamment par la masse salariale de l'année précédente (+ 3,1 % en 2017). L'élasticité de l'IR ressortirait ainsi à 1,8.

Cette évolution spontanée serait « effacée » par les mesures antérieures et nouvelles relatives :

– à l'instauration du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital (– 1,5 milliard d'euros) ;

– et à l'élargissement du crédit d'impôt pour les emplois à domicile (– un milliard d'euros).

De ce fait, le rendement de l'IR en 2018 serait stable par rapport au rendement de 2017.

DES RECETTES NETTES D'IR 2017 AUX RECETTES NETTES D'IR 2018

(en milliards d'euros)

IR 2017	Évolution spontanée	Mesures	IR 2018
73,0	+ 3,3	– 3,2	73,1

Source : projet de loi de finances pour 2019, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

3. L'impôt sur les sociétés

Le rendement net de l'IS a été plus que divisé par deux en dix ans.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rendement net	62,6	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	25,7

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

L'IS est affecté intégralement au budget général de l'État.

La prévision d'IS pour 2018 n'est pas modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019. Elle est en baisse de 0,2 milliard d'euros par rapport à celle de la LFI.

D'exécution à exécution, les recettes de l'IS sont prévues en baisse de 10 milliards d'euros.

Cela s'explique par les mesures qui pèsent à la baisse sur le rendement de l'IS à hauteur de 11,3 milliards d'euros, et plus particulièrement par trois d'entre elles.

Tout d'abord, l'année 2017 avait été marquée par la perception exceptionnelle de contributions additionnelles à l'IS créées par la première loi de finances rectificative pour 2017 afin de faire face à l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes par le Conseil constitutionnel. L'extinction de cette surtaxe en 2018 explique à elle seule une baisse du rendement de l'IS de 5,1 milliards d'euros.

L'extinction la surtaxe d'IS pour compenser l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes

La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (IS) au titre des montants distribués a été créée par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾.

Par une décision du 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a annulé la contribution de 3 % sur les revenus distribués ⁽²⁾. Ceci devait entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 10 milliards d'euros au titre des remboursements aux entreprises. Selon le Gouvernement, les remboursements de 10 milliards d'euros devaient être répartis en deux parts égales de 5 milliards d'euros sur les exercices 2017 et 2018.

Pour compenser cette annulation, la première loi de finances rectificative pour 2017 ⁽³⁾ a institué deux contributions exceptionnelles sur l'impôt sur les sociétés dû en 2017 par les plus grandes entreprises. Elles devaient entraîner un gain budgétaire de 5,4 milliards d'euros dont 4,8 milliards d'euros dès 2017 et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018.

En exécution, elles ont rapporté 4,9 milliards d'euros en 2017 et devraient coûter 0,2 milliard d'euros en 2018. Il s'ensuit que leur extinction entraîne une baisse mécanique des prélèvements obligatoires de 5,1 milliards d'euros en 2018.

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

(3) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Ensuite, la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont le taux avait été porté de 6 à 7 % pour l'exercice 2017, explique la baisse de l'IS en 2018 à hauteur de 3,6 milliards d'euros.

Enfin, la baisse du taux de l'IS explique la baisse de son rendement en 2018 à hauteur de 1,2 milliard d'euros.

L'évolution spontanée de l'IS (3,6 %) amortirait la baisse de l'IS à hauteur de seulement 1,3 milliard d'euros en 2018 au lieu de 0,9 milliard d'euros prévus en LFI.

DES RECETTES NETTES D'IS 2017 AUX RECETTES NETTES D'IS 2018

(en milliards d'euros)

IS 2017	Évolution spontanée	Mesures	IS 2018
35,7	+ 1,3	- 11,3	25,7

Source : projet de loi de finances pour 2019, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La TICPE est partagée entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

AFFECTATION DE LA TICPE 2017-2019

(en milliards d'euros)

Affectataire	2017 exécution	2018 Prévision d'exécution	2019 Prévision
État budget général	11,1	13,9	17,0
État Cas <i>Transition énergétique</i>	6,1	6,6	7,2
<i>Sous-total État</i>	17,2	20,5	24,2
Départements	6,0	5,9	5,9
Régions (hors part Grenelle)	5,0	5,2	5,2
Régions part Grenelle	0,6	0,6	0,6
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	1,1	1,0	1,2
Total	30,5	33,8	37,7

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

La prévision de la fraction de TICPE affectée au budget général de l'État est améliorée de 0,6 milliard d'euros pour 2018 par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019. Elle est également en hausse de 0,3 milliard d'euros par rapport à celle de la LFI.

Le rendement net de la TICPE revenant au budget général de l'État est désormais prévu à 13,9 milliards d'euros pour 2018 alors que le rendement global de la TICPE devrait être de 37,7 milliards d'euros.

Outre les transferts aux collectivités territoriales (pour plus de 12 milliards d'euros), cela s'explique par le transfert d'une fraction importante au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*. Cette fraction a été ramenée de 7,2 à 6,6 milliards d'euros par l'article 2 du présent PLFR ce qui explique, par voie de conséquence, la révision à la hausse (+ 0,6 milliard d'euros) de la prévision de TICPE associée au PLF 2019 pour le budget général de l'État.

Le rendement de la TICPE revenant au budget général est également soutenu en 2018 par la montée en puissance de la trajectoire carbone et de l'alignement progressif de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence.

L'évolution spontanée serait en revanche légèrement négative en raison de l'évolution du prix du pétrole.

**DES RECETTES NETTES DE TICPE 2017 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2018
(PART ÉTAT)**

(en milliards d'euros)

TICPE 2017	Évolution spontanée	Mesures	TICPE 2018
11,1	- 0,1	+ 2,9	13,9

Source : projet de loi de finances pour 2019, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

5. Les autres recettes fiscales

Le montant des autres recettes fiscales affectées au budget général de l'État pour 2018 est désormais prévu à 23,7 milliards d'euros.

Cette prévision est légèrement inférieure (- 0,1 milliard d'euros) par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019. Cela s'explique par le fait que le rendement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a été revu à 1,1 milliard d'euros au lieu de 1,2 milliard d'euros.

Elle est, en revanche, supérieure de 3,6 milliards d'euros par rapport à celle de la LFI. Cela s'explique principalement par un dysfonctionnement des applications informatiques de la DGFIP qui a conduit à comptabiliser des droits de succession et donation encaissés en 2017 sur l'exercice budgétaire 2018.

Autrement dit, la comptabilisation budgétaire des droits d'enregistrement encaissés en 2017 n'a pas pu être totalement imputée à leur bénéficiaire en raison de problèmes d'imputation comptable. Les recettes de l'État pour 2017 ont ainsi été minorées de 1,5 milliard d'euros par rapport au montant réellement encaissé à l'occasion de l'adoption de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes ⁽¹⁾. La comptabilisation de ces recettes a été décalée à 2018, alors qu'elles auraient dû normalement figurer dans l'exercice 2017 en application des principes de la comptabilité budgétaire.

À noter que les droits de succession et de donation – qui constituent un même impôt faisant l'objet de dispositions spéciales uniquement pour leur liquidation – ont vu leur rendement global augmenter de près de 60 % depuis 2012.

Toutefois, l'exécution en 2018 devrait être légèrement moindre que prévu dans le PLF pour 2019 au regard des encaissements constatés (- 0,2 milliard d'euros). Pour autant, elle devrait atteindre le niveau record de 15,7 milliards d'euros.

(1) Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

RENDEMENT DES DROITS DE SUCCESSION ET DE DONATION

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévision	2019 prévision
Droits de succession	7,7	8,5	8,9	10,6	10,7	10,6	13,1	12,0
Droits de donation	1,4	1,1	1,5	1,7	1,8	2,3	2,4	2,4
Total	9,1	9,6	10,4	12,3	12,5	12,9*	15,7*	14,4

* suite à un problème informatique une fraction des droits relative à l'année 2017 a été rattachée à l'exercice 2018.

Source : d'après le présent projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de finances pour 2019, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I, et lois de règlement.

B. LES RECETTES NON FISCALES

Le rendement des recettes non fiscales est désormais prévu à 13,6 milliards d'euros.

La prévision de recettes non fiscales pour 2018 est peu modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2019 (+ 0,2 milliard d'euros) et celle de la LFI (+ 0,4 milliard d'euros).

La hausse par rapport aux prévisions associées au PLF pour 2019 résulte d'un remboursement plus élevé qu'anticipé au titre des avances remboursables au secteur aéronautique, à hauteur de 84 millions d'euros. D'autre part, le dividende de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été révisé à la hausse de 110 millions d'euros du fait des résultats définitifs du premier semestre 2018 présentés à la commission de surveillance début octobre.

V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES SONT SUPÉRIEURS DE 0,6 MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES

Les prélèvements sur recettes (PSR) sont supérieurs de 0,6 milliard d'euros aux prévisions de la LFI. Cela s'explique par une augmentation plus rapide que prévu de la contribution de la France au budget de l'Union européenne (UE) (+ 0,8 milliard d'euros). En revanche, on observe une légère sous-exécution du PSR en faveur des collectivités territoriales (- 0,2 milliard d'euros).

LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES (PSR)

(en milliards d'euros)

PSR	LFI 2018	PLFR 2018	Écart
PSR au profit des collectivités territoriales	40,3	40,1	- 0,2
PSR au profit de l'Union européenne	19,9	20,7	+ 0,8
Total	60,2	60,8	+ 0,6

Selon des renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, l'essentiel de la « sur-exécution » du PSR-UE est liée à la révision à la baisse de la prévision de droits de douane.

ÉVOLUTION DU MONTANT DU PSR-UE AU COURS DE L'EXERCICE 2018

(en millions d'euros)

Prélèvement sur recettes au profit de l'UE – LFI 2018		19 912
Nouveaux éléments ayant un impact	Niveau d'exécution du budget de l'UE	+ 199
	Actualisation annuelle des bases et clés de contribution des États	+ 466
	Report du solde de 2017 plus faible qu'anticipé	+ 72
	Corrections sur exercices antérieurs et divers ajustements techniques	- 29
Aléa anticipé	Montant de l' <i>opt-out</i> de certains États (connu en novembre)	-
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE – PLFR 2018		20 650

Source : Gouvernement.

En effet, le budget de l'Union européenne est financé d'une part par les droits de douane, collectés par les États membres pour le compte de la Commission et, d'autre part, par les contributions nationales, assises sur les ressources « revenu national brut » (RNB) et TVA. Toute diminution des droits de douane encaissés entraîne une augmentation à due concurrence des contributions nationales appelées.

Au vu des montants collectés sur les premiers mois de l'année, la Commission a révisé à la baisse sa prévision de droits de douane pour 2018 par rapport à celle qu'elle avait inscrite dans son budget initial.

Cette diminution des droits de douane conduit à un ressaut de 466 millions d'euros du PSR-UE en 2018.

Par ailleurs, le solde reporté de 2017 sur 2018 s'est révélé inférieur à l'hypothèse de budgétisation habituellement retenue en raison d'une consommation importante des crédits de la politique de cohésion dans les deux derniers mois de l'année 2017.

VI. LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX EST DÉGRADÉ DE 0,8 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le solde des comptes spéciaux est revu à + 0,2 milliard d'euros pour 2018 au lieu de + un milliard d'euros prévu en LFI.

SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX POUR 2018

(en milliards d'euros)

Source de la prévision	Montant	Écart par rapport au PLFR 2018
Prévision actualisée du PLFR 2018	0,2	
Prévision associée au PLF 2019	- 0,8	1,0
Prévision associée à la LFI 2018	1,0	- 0,8

Source : présent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances pour 2019.

Cela s'explique principalement par le fait que le CAS *Participations financières de l'État* (CAS PFE) – qui avait été adopté en équilibre – devrait connaître un déficit d'environ un milliard d'euros. Les dépenses sur ce compte

s'élèvent à environ 3,5 milliards d'euros à ce stade de l'année, dont 1,6 milliard d'euros au titre de la dotation initiale du Fonds pour l'innovation et l'industrie, 700 millions d'euros pour la mise en œuvre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), et 684,5 millions d'euros au titre de la dernière tranche de libération du capital de Bpifrance souscrit en 2013. En revanche, les recettes du CAS PFE se limitent à environ 2,5 milliards d'euros dont la moitié au titre de la cession de 2,35 % du capital de SAFRAN (1,25 milliard d'euros), et 700 millions d'euros au titre d'un versement du budget général pour la mise en œuvre du PIA 3.

VII. LA PRÉVISION DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EST TENUE EN 2018

Le présent PLFR prévoit un niveau de dépenses sur le budget général de l'État quasiment identique aux prévisions de la LFI pour 2018. En effet, il procède à une augmentation nette de 80 millions d'euros en CP sur un total de 326,4 milliards d'euros, soit 0,02 %. Par ailleurs, il prévoit une sous-exécution sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables de l'État.

A. LES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT DEVRAIENT ÊTRE INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS (– 0,6 MILLIARD D'EUROS)

Le présent PLFR prévoit un niveau de dépenses inférieur de 0,6 milliard d'euros sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables. Cela résulte de deux sous-exécutions :

- de 0,4 milliard d'euros au titre des crédits budgétaires ;
- de 0,2 milliard d'euros au titre des budgets annexes et des comptes spéciaux.

COMPARAISON DES NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT AVEC LES PRÉVISIONS DE LA LFI 2018

(en milliards d'euros)

Dépenses	PLFR 2018 (A)	LFI 2018 (B)	Écart (C = A – B)
Crédits budgétaires	240,9	241,3	– 0,4
Taxes et recettes affectées	9,1	9,1	0
Budgets annexes et comptes spéciaux	13,1	13,3	– 0,2
Retraitement des flux internes au budget général de l'État	– 5,8	– 5,8	0
Norme de dépenses pilotables	257,3	257,89	– 0,6
Transferts aux collectivités territoriales	46,8	47,0	– 0,2
Dépenses du CAS Pensions	56,7	56,5	+ 0,1
Autres dépenses de comptes d'affectation spéciale	1,6	1,8	– 0,2
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE	20,7	19,9	+ 0,7
Charge de la dette	41,7	41,2	+ 0,5
Investissements d'avenir	1,1	1,1	0
Dépenses totales de l'État	425,8	425,4	+ 0,3

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Sur le périmètre de la norme de dépenses totales de l'État, les dépenses seraient en légère augmentation de 0,3 milliard d'euros par rapport aux prévisions, principalement au titre :

– d'une dépense du prélèvement sur recettes au profit de l'UE supérieure de 0,7 milliard d'euros aux prévisions ;

– et d'un niveau de la charge de la dette supérieur de 0,5 milliard d'euros aux prévisions.

B. LES DÉPENSES INCLUANT LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES SERAIENT EN LÉGÈRE AUGMENTATION (+ 0,6 MILLIARD D'EUROS)

En 2018, les dépenses de l'État, incluant les prélèvements sur recettes, s'élèveraient à 387,1 milliards d'euros, au lieu de 386,5 milliards d'euros prévu en LFI. Cela représente une « sur-exécution » qui relève essentiellement, comme on l'a vu *supra*, de la dépense supplémentaire au titre du PSR au profit de l'Union européenne (+ 0,8 milliard d'euros).

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses de l'État	Exécution 2017	LFI 2018	Révision 2018	PLFR 2018	Écart LFI 2018 / PLFR (en %)
Dépenses du budget général	322,6	326,3	325,9	326,4	0,1
Prélèvements sur recettes (PSR)	60,2	60,3	60,9	60,8	0,5
<i>PSR – collectivités territoriales</i>	<i>43,8</i>	<i>40,3</i>	<i>40,3</i>	<i>40,1</i>	<i>- 0,2</i>
<i>PSR – Union européenne</i>	<i>16,4</i>	<i>19,9</i>	<i>20,6</i>	<i>20,7</i>	<i>0,8</i>
Total des dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	382,8	386,5	386,8	387,1	0,6

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

VIII. L'AUGMENTATION MINIME DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT, PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (+ 330 MILLIONS D'EUROS)

Le présent PLFR pour 2018 prévoit une augmentation de 330 millions d'euros des dépenses nettes du budget général par rapport à la prévision de la LFI (hors mission *Remboursements et dégrèvements*).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Budget général	Loi de finances initiale pour 2018	Modifications prévues par le présent PLFR	Situation nouvelle
Dépenses nettes du budget général	326 280	+ 80	326 361
Fonds de concours	3 332	+ 250	3 582
Montant net des dépenses du budget général	329 612	+ 330	329 942

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Cela représente **une augmentation minimale** des dépenses nettes (+ 0,1 %), qui sont donc en ligne avec les prévisions de la LFI pour 2018.

A. UN FAIBLE NIVEAU D'OUVERTURES ET D'ANNULATIONS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR UN SOLDE QUASIMENT NUL (+ 80 MILLIONS D'EUROS)

1. Les dépenses nettes du budget général sont quasiment stables (+ 80 millions d'euros)

Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, le présent PLFR procède à **2,1 milliards d'euros de mouvements** tant en ouvertures qu'en annulations de CP. Les lois de finances rectificatives de fin d'année ont procédé en moyenne à 2,9 milliards d'euros d'ouvertures et à 2,7 milliards d'euros d'annulations de CP sur la période 2007-2017.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFR DE FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros, en crédits de paiement)

Mouvements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ouvertures	1 421	1 084	5 272	3 373	849	3 581	791	1 712	4 785	5 595	3 439	2 130
Annulations	- 1 422	- 1 013	- 6 510	- 3 666	- 1 478	- 2 083	- 4 738	- 2 733	- 2 644	- 3 219	- 85	- 2 050
Écart plafonds PLFR/LFI	- 1	71	- 1 238	- 293	- 629	1 498	- 3 947	- 1 021	2 141	2 376	3 353	80

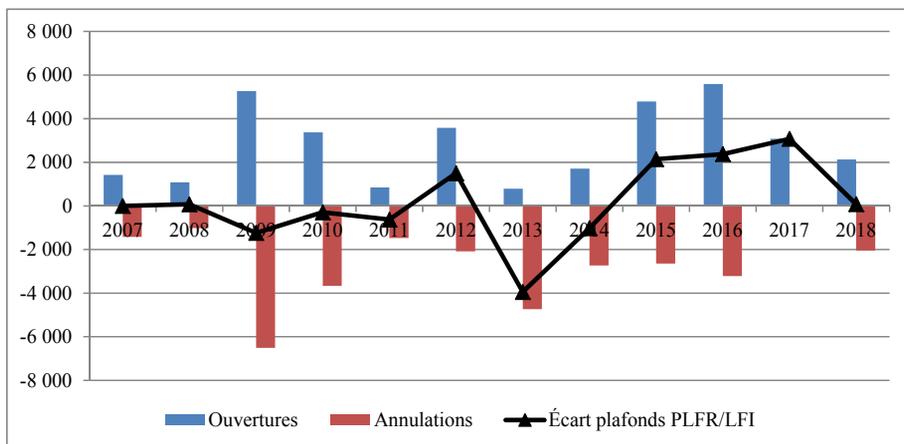
N.B. : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2016 et présent projet de loi de finances rectificative.

Le solde des ouvertures et des annulations de crédits s'élève à 80 millions d'euros. Ainsi, le présent PLFR vise à équilibrer les ouvertures et les annulations de crédits pour un impact limité sur l'équilibre du budget général de l'État. Cette approche n'avait plus été adoptée depuis les lois de finances rectificatives de 2007 et de 2008.

SOLDE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LFR DE FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros)



N.B. : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2017 et présent projet de loi de finances rectificative.

2. Le détail des mouvements de crédits par mission portés par le présent projet de loi

Le présent PLFR porte les ouvertures et annulations de crédits suivantes sur le budget général tant en AE qu'en CP, hors la mission *Remboursements et dégrèvements*.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS PORTÉS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

(en euros)

Mission / Programme	Autorisations d'engagement (AE) LFI 2018	Crédits de paiement (CP) LFI 2018	Ouvertures AE PLFR 2018	Ouvertures CP PLFR 2018	Annulations AE PLFR 2018	Annulations CP PLFR 2018
Action et transformation publiques	220 000 000	20 000 000	0	0	0	0
Action extérieure de l'État	3 000 291 880	3 000 856 771	20 601 193	20 601 193	76 167 851	77 941 620
Administration générale et territoriale de l'État	2 697 410 606	2 756 881 271	0	0	22 065 023	24 161 723
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 316 818 225	3 429 163 774	0	0	25 149 934	26 376 669
Aide publique au développement	2 683 927 153	2 700 515 532	430 390 163	6 602 180	36 778 954	37 332 687
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 460 511 265	2 461 147 844	0	0	22 505 057	22 505 057
Cohésion des territoires	17 184 820 761	17 227 136 044	150 238 007	150 238 007	31 830 614	29 600 073
Conseil et contrôle de l'État	680 016 691	664 432 166	0	0	595 941	595 941
Crédits non répartis	424 000 000	124 000 000	0	0	0	0
Culture	3 102 087 772	2 937 085 143	20 100 000	20 100 000	97 894 531	40 651 377
Défense	47 099 756 119	42 551 475 547	404 190 031	404 190 031	404 190 031	404 190 031
Direction de l'action du Gouvernement	1 606 969 646	1 480 444 271	7 674 723	3 175 290	24 373 002	19 706 770
Écologie, développement et mobilité durables	11 344 998 925	11 309 179 384	99 487 752	85 501 645	151 115 598	200 098 449
Économie	2 127 425 025	1 865 311 565	0	0	57 189 054	56 076 706
Engagements financiers de l'État	41 592 883 752	41 776 800 514	453 000 000	453 000 000	46 811 029	52 328 532
Enseignement scolaire	71 628 765 914	71 558 288 634	205 377 821	205 377 821	59 732 718	58 042 764

Mission / Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Ouvertures AE PLFR 2018	Ouvertures CP PLFR 2018	Annulations AE PLFR 2018	Annulations CP PLFR 2018
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 893 098 752	10 859 090 595	0	0	125 859 683	90 000 000
Immigration, asile et intégration	1 350 057 374	1 380 785 287	86 595 354	83 729 960	6 973 835	6 972 652
Investissements d'avenir	0	1 079 500 000	250 000 000	33 500 000	216 500 000	0
Justice	9 011 337 544	8 722 113 000	0	0	67 169 066	60 749 732
Médias, livre et industries culturelles	545 857 952	554 613 604	0	0	13 612 471	9 572 924
Outre-mer	2 103 170 349	2 066 674 758	133 620 481	111 497 226	0	0
Pouvoirs publics	991 742 491	991 742 491	0	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	27 607 701 487	27 668 964 921	20 120 101	20 120 101	224 779 152	224 494 851
Régimes sociaux et de retraite	6 332 220 443	6 332 220 443	115 510 772	115 510 772	0	0
Relations avec les collectivités territoriales	3 792 584 539	3 661 750 994	165 000 000	112 618 024	0	2 024 939
Santé	1 374 561 825	1 375 861 825	11 643 907	11 643 907	12 116 058	12 293 390
Sécurité	20 616 173 356	19 752 902 674	31 554 630	31 554 630	135 502 282	78 458 059
Solidarité, insertion et égalité des chances	19 643 554 173	19 650 668 589	260 473 649	261 453 766	12 915 664	13 129 097
Sport, jeunesse et vie associative	968 009 406	959 091 401	0	0	1 740 000	11 129 426
Travail et emploi	13 872 016 299	15 361 558 729	173 194 781	0	13 491 958	491 728 457
Total	330 272 769 724	326 280 257 771	3 038 773 365	2 130 414 553	1 887 059 506	2 050 161 926

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

3. Les conséquences du présent projet de loi de finances rectificative sur le niveau de crédits par mission

Les annulations nettes de CP concernent dix-huit missions du budget général (*Travail et emploi, Recherche et enseignement supérieur, Écologie, développement et mobilité durables, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Justice, Action extérieure de l'État, Économie, Sécurités, Aide publique au développement, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Administration générale et territoriale de l'État, Anciens combattants, mémoire, et liens avec la Nation, Culture, Direction de l'action du Gouvernement, Sport, jeunesse et vie associative, Médias, livre et industries culturelles, Santé et Conseil et contrôle de l'État*).

Les ouvertures nettes de CP concernent neuf missions du budget général (*Investissements d'avenir, Immigration, asile et intégration, Relations avec les collectivités territoriales, Outre-mer, Régimes sociaux et de retraite, Cohésion des territoires, Enseignement scolaire, Solidarité, insertion et égalité des chances, Engagements financiers de l'État*).

Enfin, quatre missions ont un niveau stable de crédits (*Action et transformation publiques, Crédits non répartis, Défense et Pouvoirs publics*).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PRÉVUE PAR LE PLFR

(en euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)

Mission / Programme <i>(hors Remboursements et dégrèvements)</i>	Autorisations d'engagement (AE) LFI 2018	Crédits de paiement (CP) LFI 2018	Ouvertures nettes AE PLFR 2018	Ouvertures nettes CP PLFR 2018	AE post PLFR	CP post PLFR	Écart CP LFI / PLFR (en %)
Action et transformation publiques	220 000 000	20 000 000	0	0	220 000 000	20 000 000	0,0 %
Action extérieure de l'État	3 000 291 880	3 000 856 771	- 55 566 658	- 57 340 427	2 944 725 222	2 943 516 344	- 1,9 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 697 410 606	2 756 881 271	- 22 065 023	- 24 161 723	2 675 345 583	2 732 719 548	- 0,9 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 316 818 225	3 429 163 774	- 25 149 934	- 26 376 669	3 291 668 291	3 402 787 105	- 0,8 %
Aide publique au développement	2 683 927 153	2 700 515 532	393 611 209	- 30 730 507	3 077 538 362	2 669 785 025	- 1,1 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 460 511 265	2 461 147 844	- 22 505 057	- 22 505 057	2 438 006 208	2 438 642 787	- 0,9 %
Cohésion des territoires	17 184 820 761	17 227 136 044	118 407 393	120 637 934	17 303 228 154	17 347 773 978	0,7 %
Conseil et contrôle de l'État	680 016 691	664 432 166	- 595 941	- 595 941	679 420 750	663 836 225	- 0,1 %
Crédits non répartis	424 000 000	124 000 000	0	0	424 000 000	124 000 000	0,0 %
Culture	3 102 087 772	2 937 085 143	- 77 794 531	- 20 551 377	3 024 293 241	2 916 533 766	- 0,7 %
Défense	47 099 756 119	42 551 475 547	0	0	47 099 756 119	42 551 475 547	0,0 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 606 969 646	1 480 444 271	- 16 698 279	- 16 531 480	1 590 271 367	1 463 912 791	- 1,1 %
Écologie, développement et mobilité durables	11 344 998 925	11 309 179 384	- 51 627 846	- 114 596 804	11 293 371 079	11 194 582 580	- 1,0 %
Économie	2 127 425 025	1 865 311 565	- 57 189 054	- 56 076 706	2 070 235 971	1 809 234 859	- 3,0 %
Engagements financiers de l'État	41 592 883 752	41 776 800 514	406 188 971	400 671 468	41 999 072 723	42 177 471 982	1,0 %
Enseignement scolaire	71 628 765 914	71 558 288 634	145 645 103	147 335 057	71 774 411 017	71 705 623 691	0,2 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 893 098 752	10 859 090 595	- 125 859 683	- 90 000 000	10 767 239 069	10 769 090 595	- 0,8 %
Immigration, asile et intégration	1 350 057 374	1 380 785 287	79 621 519	76 757 308	1 429 678 893	1 457 542 595	5,6 %
Investissements d'avenir	0	1 079 500 000	33 500 000	33 500 000	33 500 000	1 113 000 000	3,1 %
Justice	9 011 337 544	8 722 113 000	- 67 169 066	- 60 749 732	8 944 168 478	8 661 363 268	- 0,7 %
Médias, livre et industries culturelles	545 857 952	554 613 604	- 13 612 471	- 9 572 924	532 245 481	545 040 680	- 1,7 %

Mission / Programme (hors Remboursements et dégrèvements)	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Ouvertures nettes AE	Ouvertures nettes CP	AE post PLFR	CP post PLFR	Écart CP LFI / PLFR
Outre-mer	2 103 170 349	2 066 674 758	133 620 481	111 497 226	2 236 790 830	2 178 171 984	5,4 %
Pouvoirs publics	991 742 491	991 742 491	0	0	991 742 491	991 742 491	0,0 %
Recherche et enseignement supérieur	27 607 701 487	27 668 964 921	- 204 659 051	- 204 374 750	27 403 042 436	27 464 590 171	- 0,7 %
Régimes sociaux et de retraite	6 332 220 443	6 332 220 443	115 510 772	115 510 772	6 447 731 215	6 447 731 215	1,8 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 792 584 539	3 661 750 994	165 000 000	110 593 085	3 957 584 539	3 772 344 079	3,0 %
Santé	1 374 561 825	1 375 861 825	- 472 151	- 649 483	1 374 089 674	1 375 212 342	0,0 %
Sécurités	20 616 173 356	19 752 902 674	- 103 947 652	- 46 903 429	20 512 225 704	19 705 999 245	- 0,2 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	19 643 554 173	19 650 668 589	247 557 985	248 324 669	19 891 112 158	19 898 993 258	1,3 %
Sport, jeunesse et vie associative	968 009 406	959 091 401	- 1 740 000	- 11 129 426	966 269 406	947 961 975	- 1,2 %
Travail et emploi	13 872 016 299	15 361 558 729	159 702 823	- 491 728 457	14 031 719 122	14 869 830 272	- 3,2 %
Total	330 272 769 724	326 280 257 771	1 151 713 859	80 252 627	331 424 483 583	326 360 510 398	0,0 %

Source : commission des finances.

4. Les ouvertures importantes de crédits

Sur le périmètre du budget général, les ouvertures nettes de crédits s'élèvent à 80 millions d'euros, soit un niveau minime. Toutefois, ce niveau global recouvre des ouvertures significatives sur certaines missions.

a. Les ouvertures au titre des dépenses de personnel

Le présent PLFR procède à l'ouverture de 2,1 milliards d'euros en CP, dont **284 millions d'euros au titre des dépenses de personnel soit une proportion de 13,3 %**. Celles-ci sont réparties sur cinq missions du budget général de l'État, dont 72 % relèvent de la mission *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*.

OUVERTURES DE CRÉDITS SUR LE TITRE 2

(en euros)

Mission / Programme	Ouvertures sur le titre 2
Action extérieure de l'État	
Action de la France en Europe et dans le monde	20 601 193
Aide publique au développement	
Solidarité à l'égard des pays en développement	6 602 180
Enseignement scolaire	
Enseignement scolaire public du second degré	163 296 194
Vie de l'élève	23 061 482
Enseignement privé du premier et du second degrés	19 020 145
Recherche et enseignement supérieur	
Formations supérieures et recherche universitaire	20 120 101
Sécurité	
Police nationale	31 554 630
Total	284 255 925

Source : commission des finances.

En l'espèce, le PLFR porte des dépenses de personnel, qui concernent principalement les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, à hauteur de 225 millions d'euros.

L'**ouverture de crédits sur le titre 2** des missions budgétaires présente une importance particulière, dans la mesure où elle **détermine les contraintes de calendrier relatives au présent PLFR**. Celui-ci se substitue au traditionnel décret d'avance de fin d'année, qui permettait notamment de couvrir les insuffisances de crédits de personnel relevées sur certains ministères, afin de **financer les payes du mois de décembre**. Or, l'adoption du décret d'avance ou de la loi de finances rectificative doit intervenir avant la pré-liquidation des payes du mois de décembre, c'est-à-dire avant le début du mois de décembre.

Ainsi, le présent PLFR doit être adopté à la fin du mois de novembre pour une promulgation au tout début du mois de décembre.

b. La mission Engagements financiers de l'État, une augmentation de la charge de la dette de 453 millions d'euros

Selon les éléments indiqués dans le PLF pour 2019, il apparaît que la **révision à la hausse de la charge de la dette de l'État à hauteur de 453 millions d'euros en 2018**, résulte des deux éléments suivants :

– **un surcoût de 0,9 milliard d'euros, au titre des provisions pour indexation du capital des titres indexés**, du fait d'un taux d'inflation plus élevé qu'anticipé (notamment un taux d'inflation en France hors tabac de 1,6 % en 2018, au lieu de 1 % prévu en LFI) ;

– **et une économie de 0,4 milliard d'euros, au titre des intérêts payés**, du fait de taux à l'émission de bons du Trésor à taux fixe (BTF) plus faibles que prévu (le taux à l'émission des BTF à 3 mois s'établirait à – 0,5 % en 2018, au lieu de – 0,3 % prévu en LFI).

Ainsi, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'élèverait à 41,65 milliards d'euros, au lieu de 41,20 milliards d'euros prévu en LFI.

CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Exercice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prévision	39,19	41,20	42,98	42,45	45,38	48,77	46,90	46,65	44,34	44,45	41,55	41,20
Exécution	39,55	44,46	37,63	40,50	46,26	46,30	44,89	43,16	42,14	41,45	41,70	41,70
Écart	0,36	3,27	- 5,35	- 1,95	0,87	- 2,47	- 2,01	- 3,50	- 2,20	- 3,01	0,15	0,5

Source : lois de finances initiales et lois de règlement.

Le Rapporteur général souligne que les exercices 2017 et 2018 illustrent une rupture de tendance, avec la sous-exécution chronique et pour des montants significatifs des dépenses relatives à la charge de la dette depuis 2012.

Cela résulte exclusivement d'une reprise de l'inflation plus rapide qu'anticipé. En effet, la charge de la dette de l'État est liée au niveau d'inflation, en raison des titres indexés sur l'inflation hors tabac française ou de la zone euro, représentant un encours d'environ 200 milliards d'euros. Selon les données de l'Agence France Trésor et sur la base d'un encours d'environ 200 milliards d'euros de titres indexés sur l'inflation française ou de la zone euro, **la sensibilité de la charge annuelle d'indexation est de l'ordre de 0,2 milliard d'euros pour une variation de 0,1 % des taux d'inflation.**

Le Rapporteur général considère que les méthodes de prévision de l'inflation de la France et de la zone euro et de leur impact sur la charge de la dette de l'État devront être analysées de façon plus approfondie lors du prochain printemps de l'évaluation, qui fera le bilan de l'exécution 2018.

c. La mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 248 millions d'euros)

Les ouvertures nettes sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à 248 millions d'euros, avec une ouverture de 261 millions d'euros en CP (compensée par une annulation de crédits mis en réserve sur la mission à hauteur de 10,5 millions d'euros en CP), au titre :

– de la prime d'activité, en raison d'un nombre de bénéficiaires supérieur à celui anticipé en LFI (2,66 millions de foyers en juin 2018, au lieu de 2,65 millions de foyers en fin d'année prévu initialement ; le projet de loi de finances pour 2019 anticipe un nombre d'allocataires croissant à 2,96 millions de foyers en moyenne annuelle) ;

– à l'annulation d'économies liées aux pensions d'invalidité et rentes « accidents du travail / maladies professionnelles » ;

– de mesures en faveur de l'aide sociale à l'enfance et des mineurs non accompagnés.

d. La mission Enseignement scolaire (+ 147 millions d'euros)

Le présent PLFR procède à un mouvement d'ouverture de crédits de 205 millions d'euros en CP et d'annulation de crédits de 58 millions d'euros, soit une augmentation nette de 147 millions d'euros.

Les ouvertures s'élèvent à 205 millions d'euros et portent exclusivement sur les dépenses de personnel, au titre des programmes *Enseignement scolaire public du second degré*, *Vie de l'élève* et *Enseignement privé du premier et du second degré*. Les ouvertures de crédits visent à garantir le financement de la paie du mois de décembre des personnels concernés, principalement des enseignants, compte tenu des prévisions actualisées de dépenses.

5. Les annulations significatives de crédits

a. La mission Travail et emploi (– 492 millions d'euros)

Le présent PLFR porte un niveau d'annulations de 492 millions d'euros sur la mission *Travail et emploi*, dont :

– 359 millions d'euros relèvent du programme *Accès et retour à l'emploi*, d'une part, à hauteur de 327 millions d'euros au titre d'une prévision plus favorable qu'en LFI s'agissant du Fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) qui finance les dépenses relatives aux contrats aidés et à l'insertion par l'activité économique, et d'autre part, à hauteur de 31 millions d'euros au titre d'une sous-exécution relative aux allocations pour les demandeurs d'emploi du fait de l'amélioration de la conjoncture économique ;

– et 117 millions d’euros relèvent du programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi*, du fait d’une sous-exécution relative au dispositif de l’aide embauche PME (– 467 millions d’euros), qui est pour partie utilisée par fongibilité pour le financement d’autres dispositifs du même programme (plan de formation, exonérations de cotisations sociales, aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise, et apprentissage).

b. La mission Recherche et enseignement supérieur (– 204 millions d’euros)

Le présent PLFR prévoit une ouverture de 20 millions d’euros et une annulation de 224 millions d’euros en CP, soit une annulation nette de 204 millions d’euros.

Celle-ci concerne principalement les programmes :

– *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* à hauteur de 73 millions d’euros, portant sur des crédits mis en réserve, qui correspondent à des crédits qui n’ont pas fait l’objet de notification aux opérateurs ;

– *Vie étudiante* à hauteur de 56 millions d’euros, portant sur des crédits mis en réserve ;

– et *Formations supérieures et recherche universitaire* à hauteur de 46 millions d’euros, portant sur des crédits mis en réserve hors dépenses de personnel.

c. La mission Écologie, développement et mobilités durables (– 115 millions d’euros)

Le présent PLFR prévoit une ouverture de 85,5 millions d’euros et une annulation de 200,1 millions d’euros en CP, soit une annulation nette de 115 millions d’euros.

Les annulations portent principalement sur les programmes suivants :

– *Infrastructures et services de transports* à hauteur de 90 millions d’euros, portant sur des crédits mis en réserve ;

– *Service public de l’énergie* à hauteur de 50 millions d’euros, portant sur des crédits mis en réserve ;

– et *Prévention des risques* à hauteur de 41 millions d’euros, dont 16 millions d’euros portant sur des crédits mis en réserve et 25 millions d’euros, afin de permettre le financement de la transformation numérique de l’action publique (4 millions d’euros) et de la phase 2 du projet Microcarb (21 millions d’euros) mené par le Centre national d’études spatiales (CNES), qui vise à suivre et à caractériser les flux de dioxyde de carbone à la surface de la Terre.

6. Le financement des surcoûts des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT) par la mission *Défense*

Le présent PLFR prévoit deux mouvements de crédits parallèles sur la mission *Défense*, pour des montants identiques en ouvertures et en annulations :

– **une ouverture de 404 millions d’euros** au titre du programme *Préparation et emploi des forces*, afin de financer les surcoûts des OPEX et des MISSINT ;

– **et une annulation de 404 millions d’euros** répartie sur plusieurs programmes de la mission, dont 319 millions d’euros sur le programme *Équipement des forces*.

Ainsi, le présent PLFR finance les surcoûts des OPEX et des MISSINT exclusivement sur la mission *Défense*. Or, l’article 4 de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 prévoit que les surcoûts des OPEX « *font l’objet d’un financement interministériel* »⁽¹⁾. La nouvelle loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 applicable aux années 2019 à 2025 confirme le principe d’un financement interministériel des surcoûts des OPEX, en étendant le principe aux MISSINT⁽²⁾.

Toutefois, le Rapporteur général souhaiterait souligner les avancées en termes de budgétisation des OPEX et des MISSINT. En effet, les provisions au titre des OPEX et des MISSINT ont été relevées en 2018 à 750 millions d’euros, dont :

– 650 millions d’euros de provision OPEX-MISSINT prévus en LFI pour 2018, au lieu de 450 millions d’euros en 2017 ;

– et 100 millions d’euros de crédits de masse salariale MISSINT (le montant de 41 millions d’euros prévu en LFI a été rehaussé à 100 millions d’euros en gestion), au lieu de 41 millions d’euros en 2017.

Cela représente **un effort significatif de meilleure budgétisation initiale. Pour l’exercice en cours, le coût prévisionnel de coût des OPEX-MISSINT s’élève à environ 1,37 milliard d’euros.**

Le reste à financer s’élève donc à environ 0,6 milliard d’euros pour 2018 et est financé *via* :

– des **redéploiements de crédits non utilisés notamment sur les dépenses de personnel**, où une sous-exécution est évaluée à 155 millions d’euros, du fait de problématiques de fidélisation et d’attractivité des métiers du ministère ;

(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

(2) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, article 4.

– et les annulations de crédits sur les autres programmes du ministère, qui ne porteront que sur des crédits mis en réserve, dont 319 millions d’euros sur le programme *Équipement des forces*. Ces annulations de crédits donneront lieu à un report des commandes prévues sur le prochain exercice.

Par ailleurs, le Rapporteur général souligne que **le ministère des armées ne participe au financement d’aucun autre ministère.**

Enfin, le Gouvernement indique que **le reliquat de réserve de précaution estimé à près de 250 millions d’euros est rendu disponible** pour la mission *Défense*.

B. UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES FONDS DE CONCOURS (+ 250 MILLIONS D’EUROS)

Au-delà de l’ouverture nette de crédits sur le budget général à hauteur de 80 millions d’euros, **le présent PLFR prévoit une augmentation du niveau des fonds de concours de 250 millions d’euros par rapport à la LFI.**

Ainsi, les fonds de concours devraient s’établir à 3,58 milliards d’euros en 2018, au lieu de 3,33 milliards d’euros prévus initialement.

Le présent PLFR n’apporte pas de précision relative à l’augmentation des fonds de concours. Néanmoins, celle-ci est neutre d’un point de vue budgétaire. Les fonds de concours sont en effet retracés en charges et en ressources du budget général ⁽¹⁾.

IX. UN TRÈS FAIBLE NIVEAU DE MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES MIS EN ŒUVRE AU COURS DE L’EXERCICE 2018

L’exercice 2018 se singularise par un faible niveau de mouvements réglementaires en cours de gestion, compte tenu du faible taux de mise en réserve des crédits et de l’absence de décret d’avance. Cela illustre l’effort de sincérité en matière de fixation des plafonds de dépenses du budget général de l’État mené par le Gouvernement et la majorité parlementaire lors de la LFI pour 2018. Celui-ci permet d’une part, de renforcer la portée de l’autorisation budgétaire parlementaire, et d’autre part, de limiter les besoins de mouvements réglementaires en cours d’exercice.

(1) Visés à l’article 17 de la LOLF, les fonds de concours « sont constitués, d’une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d’intérêt public et, d’autre part, par les produits de legs et donations attribués à l’État ».

A. L'ABAISSEMENT RÉUSSI DU NIVEAU DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE AU TITRE DE L'EXERCICE 2018

1. L'abaissement de 8 % à 3 % du taux de mise en réserve des crédits

Lors de la présentation du PLF pour 2018, le Gouvernement s'est engagé à abaisser le taux de mise en réserve des crédits (ou réserve de précaution) de 8 % à 3 %, pour les dépenses autres que de personnel (titre 2), en AE et en CP. Le taux de mise en réserve des crédits de personnel a été maintenu à 0,5 % en AE et en CP.

Cela visait à rompre avec la pratique d'une mise en réserve excessive, qui était en contradiction avec l'esprit de la LOLF⁽¹⁾, destinée à responsabiliser les gestionnaires⁽²⁾. En effet, la mise en réserve de crédits est prévue au III de l'article 14 et au 4° *bis* de l'article 51 de la LOLF. Elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour les responsables de programmes dotés de crédits limitatifs, selon 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.

Or, le taux de mise en réserve a été progressivement accru au cours des dernières années. En 2012, il avait été fixé à 5 % pour les dépenses autres que de personnel, puis 6 % en 2013 et 8 % en 2015.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %)

Taux	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5	6	7	8	8	8	3
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : commission des finances.

En 2016 et en 2017, le Gouvernement avait, en outre, mis en réserve les crédits reportés d'un exercice à l'autre. La mise en réserve de crédits a donc atteint en 2016 et en 2017 des niveaux historiques.

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.

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

(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.

Toutefois, **cette pratique a eu pour inconvénient de limiter la portée du vote du Parlement en LFI 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⁾.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, le Rapporteur général s'est légitimement félicité de l'abaissement du taux de mise en réserve des crédits. Cela a permis de mettre fin à une pratique contestable et insatisfaisante incitant à la régulation budgétaire en cours d'année.

2. La mise en œuvre réussie de cette mesure de baisse du taux de mise en réserve

Selon les éléments transmis par le Gouvernement au Rapporteur général, il apparaît que **la réserve de précaution initiale s'est établie en 2018 à :**

- **4,1 milliards d'euros en AE, hors dépenses de personnel ;**
- **3,9 milliards d'euros en CP, hors dépenses de personnel ;**
- **et 648 millions d'euros, au titre des dépenses de personnel.**

À titre de comparaison, la réserve de précaution s'élevait en 2017 à :

- 10,6 milliards d'euros en AE, hors dépenses de personnel ;
- 9,8 milliards d'euros en CP, hors dépenses de personnel ;
- et 636 millions d'euros, au titre des dépenses de personnel.

En outre, le Gouvernement avait gelé les crédits reportés de l'exercice 2016 vers l'exercice 2017, pour des montants de 1,7 milliard d'euros en AE et 2,3 milliards d'euros en CP, soit un total de mise en réserve de 12,3 milliards d'euros en AE et 12,1 milliards d'euros en CP. **La réserve de précaution de l'exercice 2018 est donc plus de trois fois inférieure à celle mise en œuvre pour l'exercice 2017.**

Par conséquent, l'abaissement du taux de mise en réserve des crédits nécessitait une grande rigueur dans sa mise en œuvre, afin de garantir le respect du plafond de dépense. Le Rapporteur général salue la gestion de cette mise en réserve de crédits puisque le présent PLFR indique qu'« *aucun dégel de la réserve de précaution n'a été nécessaire durant le premier semestre* ». En outre, le Gouvernement ajoute que **les dégels intervenus au cours du second semestre se sont élevés à 62 millions d'euros à début octobre afin de couvrir les aléas de gestion, au lieu de 2,2 milliards d'euros à la même période en 2017.**

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

Par ailleurs, le Gouvernement indique que les annulations de crédits prévues par le présent PLFR « *portent, au niveau ministériel, sur des crédits mis en réserve* ». Le reliquat des crédits restant en réserve et non annulés par le présent PLFR sont rendus disponibles pour les gestionnaires dès le dépôt du texte.

Selon les éléments transmis au Rapporteur général, la réserve de précaution s'élevait à 4,2 milliards d'euros avant le dépôt du présent PLFR, compte tenu des mesures de dégels et de surgels intervenues en cours de gestion.

ÉVOLUTION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN 2018

(en euros, en crédits de paiement, hors titre 2)

Missions	Loi de finances initiale	Réserve initiale	Somme de dégels / surgels	<i>dont dégels</i>	<i>dont surgels</i>	Réserve avant le PLFR
Action et transformation publiques	20 000 000	–	–	–	–	–
Action extérieure de l'État	2 076 065 366	53 266 135	– 8 916	– 8 916	–	53 257 219
Administration générale et territoriale de l'État	736 136 043	21 671 174	– 16 451 936	– 16 451 936	–	5 219 238
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 542 841 316	68 018 438	– 13 003	– 13 003	–	68 005 435
Aide publique au développement	2 535 284 551	76 058 537	–	–	–	76 058 537
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 459 397 863	72 392 041	–	–	–	72 392 041
Cohésion des territoires	17 187 066 899	512 234 801	– 415 341	– 38 796 984	38 381 643	511 819 460
Conseil et contrôle de l'État	99 303 746	2 979 112	– 760 500	– 760 500	-	2 218 612
Crédits non répartis	124 000 000	–	–	–	–	–
Culture	2 225 696 815	54 516 793	– 19 139 615	– 19 139 615	–	35 377 178
Défense	22 264 519 614	660 897 793	14 970 540	– 29 460	15 000 000	675 868 333
Direction de l'action du Gouvernement	1 013 328 896	28 538 223	– 13 908	– 13 908	–	28 524 315
Écologie, développement et mobilité durables	8 474 874 673	230 980 116	– 41 520	– 41 520	–	230 938 596
Économie	934 858 199	26 088 079	– 20 300	– 20 300	–	26 067 779
Engagements financiers de l'État	475 710 514	14 271 316	–	–	–	14 271 316
Enseignement scolaire	5 113 349 984	87 985 855	– 2 419	– 2 419	–	87 983 436
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	2 168 348 068	63 465 258	– 324 572	– 324 572	–	63 140 686
Immigration, asile et intégration	1 380 785 287	38 699 817	– 31 727 165	– 31 727 165	–	6 972 652
Investissements d'avenir	1 079 500 000	–	–	–	–	–
Justice	3 236 674 428	94 076 171	– 90 427	– 90 427	–	93 985 744
Médias, livre et industries culturelles	554 613 604	13 192 274	–	–	–	13 192 274
Outre-mer	1 912 504 472	57 275 030	–	–	–	57 275 030
Pouvoirs publics	991 742 491	–	–	–	–	–

Missions	Loi de finances initiale	Réserve initiale	Somme de dégels / surgels	dont dégels	dont surgels	Réserve avant le PLFR
Recherche et enseignement supérieur	26 834 122 657	345 788 310	- 26 250	- 26 250	-	345 762 060
Régimes sociaux et de retraite	6 332 220 443	189 796 988	-	-	-	189 796 988
Relations avec les collectivités territoriales	3 661 750 994	109 012 530	-	-	-	109 012 530
Santé	1 375 861 825	37 142 431	-	-	-	37 142 431
Sécurité	2 919 083 124	85 420 072	17 319 799	-	17 319 799	102 739 871
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 919 199 584	554 027 647	- 9 754	- 9 754	-	554 017 893
Sport, jeunesse et vie associative	959 091 401	27 906 150	-	-	-	27 906 150
Travail et emploi	14 739 112 898	386 589 853	325 063 022	- 60 222	325 123 244	711 652 875
Total général	155 347 045 755	3 912 290 944	288 307 735	- 107 516 951	395 824 686	4 200 598 679

Source : commission des finances.

B. L'ABSENCE INÉDITE DE DÉCRETS D'AVANCE

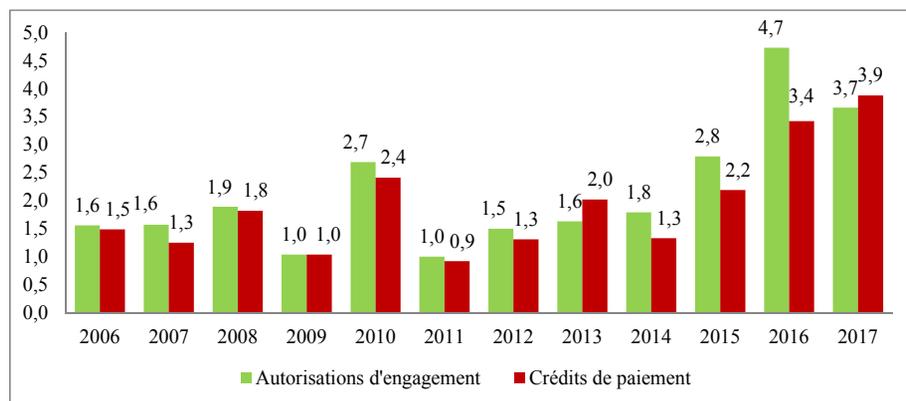
En complément de l'abaissement du taux de mise en réserve de crédits, le Gouvernement avait également annoncé son objectif de limiter l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance. En juillet 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a déclaré devant la commission des finances de l'Assemblée nationale : « *J'aimerais donc être celui grâce à qui, sauf extraordinaire – et notre pays peut connaître des situations extraordinaires –, il n'y aura pas de décret d'avance d'un montant semblable à ceux de l'été dernier – je m'y engage.* »⁽¹⁾

Il s'agissait de remédier à la « *mauvaise pratique* »⁽²⁾, relevée par la Cour des comptes, consistant à ouvrir par décret d'avance des crédits supplémentaires pour couvrir des besoins prévisibles dès la programmation en les gageant par des annulations permises par un taux de mise en réserve élevé⁽³⁾.

En effet, les exercices 2016 et 2017 se sont singularisés par une augmentation des mouvements de crédits issus de décrets d'avance, avec un niveau inédit à 3,9 milliards d'euros en 2017.

MOUVEMENTS ISSUS DES DÉCRETS D'AVANCE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

Or, la procédure applicable aux décrets d'avance apparaît moins satisfaisante pour le Parlement que celle prévue pour les lois de finances. Celle-ci prévoit seulement la transmission du projet de décret, pour avis aux commissions

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, compte rendu n° 72, mercredi 21 février 2018, séance de 13 heures 30, page 13.

(2) Ibidem, page 8.

(3) Cour des comptes, Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, décembre 2017, page 47 ([lien](#)).

des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui se prononcent dans un délai de sept jours ⁽¹⁾. Le décret d'avance est ensuite ratifié dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Pour l'exercice 2018, le Gouvernement a décidé de ne pas prendre de décret d'avance, ce qui est inédit depuis 1985. Le Rapporteur général tient à saluer cette décision, qui vise à respecter pleinement les pouvoirs d'autorisation budgétaire du Parlement. L'ajustement de fin de gestion des crédits budgétaires doit pouvoir être réalisé, *via* une loi de finances rectificative. Celle-ci garantit une présentation du texte par le Gouvernement, un examen en commission puis en séance, avec la possibilité d'amender le projet de loi lors des différentes lectures. Cette procédure est de façon incontestable préférable à celle des décrets d'avance.

C. L'ADOPTION DE DEUX DÉCRETS D'ANNULATION POUR DES MONTANTS MINIMES (8,1 MILLIONS D'EUROS)

Le Gouvernement a pris deux décrets d'annulation à caractère technique, pour un montant total d'annulations de 8,1 millions d'euros en CP.

1. Le décret d'annulation de janvier 2018 (843 235 euros)

Le 31 janvier 2018, le Gouvernement a pris un décret visant à annuler les crédits à hauteur de 12,2 millions d'euros en AE et 843 235 euros en CP ⁽²⁾.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Administration générale et territoriale de l'État		34	34	0 %
Administration territoriale	307	34	34	0 %
Culture		955 387		0 %
Patrimoines	175	955 387		0 %
Défense		187 608	187 608	22 %
Environnement et prospective de la politique de défense	144	187 608	187 608	22 %
Écologie, développement et mobilité durables		10 377 802		0 %
Infrastructures et services de transports	203	9 336 681		0 %
Paysages, eau et biodiversité	113	1 040 721		0 %
Prévention des risques	181	400		0 %
Immigration, asile et intégration		611 200	611 200	72 %
Immigration et asile	303	611 200	611 200	72 %
Recherche et enseignement supérieur		6 004		0 %

(1) Article 13 de la LOLF.

(2) Décret n° 2018-54 du 31 janvier 2018 portant annulation de crédits.

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Formations supérieures et recherche universitaire	150	6 004		0 %
Sécurités		44 393	44 393	5 %
Police nationale	176	22	22	0 %
Gendarmerie nationale	152	44 371	44 371	5 %
Dont titre 2		44 371	44 371	5 %
Sport, jeunesse et vie associative		37 852		0 %
Sport	219	37 852		0 %
Totaux		12 220 280	843 235	100 %
Dont titre 2		44 371	44 371	5 %

Source : décret d'annulation.

L'essentiel des annulations sur les AE a porté sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, plus précisément sur le programme *Infrastructures et services de transports*. S'agissant des CP, les annulations de crédits ont porté principalement sur la mission *Immigration, asile et intégration* sur le programme *Immigration et asile*.

Selon le rapport de motivation du décret ⁽¹⁾, il apparaît que 2,72 millions d'euros des annulations en AE et la totalité des annulations des CP résultent de la correction d'erreurs de comptabilisation des recettes de fonds de concours et d'attribution de produits. Le reliquat des annulations d'AE résulte d'écritures rectificatives en matière d'opérations d'investissement cofinancées par des tiers.

2. Le décret d'annulation d'août 2018 (7,3 millions d'euros)

Le 3 août 2018, le Gouvernement a pris un décret d'annulation visant à annuler 10,1 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Culture		215 458	215 458	3 %
Patrimoines	175	215 458	215 458	3 %
Défense		51 831	51 831	1 %
Équipement des forces	146	51 831	51 831	1 %
Écologie, développement et mobilité durables		6 746 278	6 746 278	93 %
Infrastructures et services de transports	203	6 746 278	6 746 278	93 %

(1) Rapport relatif au décret n° 2018-54 du 31 janvier 2018 portant annulation de crédits.

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	Numéro du programme ou de la dotation	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
Recherche et enseignement supérieur		2 848 756		0 %
Formations supérieures et recherche universitaire	150	2 848 756		0 %
Sécurités		7 000	7 000	0 %
Sécurité civile	161	7 000	7 000	0 %
Travail et emploi		240 432	240 432	3 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	240 432	240 432	3 %
Totaux		10 109 755	7 260 999	100 %

Source : décret d'annulation.

Les annulations de crédits portent à titre principal sur le programme *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Le rapport de motivation du décret précise que les annulations « sont réalisées à la demande des ministères concernés et sont destinées à permettre le remboursement de tiers (Commission européenne, collectivités territoriales, associations, entreprises ou particuliers) de trop-perçus sur fonds de concours »⁽¹⁾.

MOTIVATIONS DES ANNULATIONS

Missions	Montant des annulations	Motifs
Travail et emploi	240 432 € en AE et en CP	Crédits non-utilisés restitués à l'Union européenne (UE) sur les programmes éligibles au FEM, concernant les actions de réinsertion professionnelle des travailleurs privés d'emploi
Recherche et enseignement supérieur	2 848 756 € en AE	Crédits restitués à l'UE sur les programmes éligibles au FEDER
Sécurités	7 000 € en AE et en CP	Crédits destinés à rembourser le conseil départemental du Loiret des crédits non-utilisés, dans le cadre des aides aux victimes d'inondations
Défense	51 831 € en AE et en CP	Crédits destinés à rembourser Airbus Operation SAS d'un trop-perçu, dans le cadre du projet <i>High Altitude Ice Crystals</i> (HAIC)
Culture	215 458 € en AE et en CP	Crédits destinés à rembourser les collectivités territoriales, associations, mécènes ou particuliers pour des trop-versés relatifs à des études et travaux de restauration de divers édifices
Écologie, développement et mobilité durables	6 746 278 € en AE et en CP	Crédits destinés à rembourser un trop-perçu sur des travaux concernant des infrastructures routières

Source : rapport de motivation du décret d'annulation.

*

* *

(1) Rapport relatif au décret n° 2018-725 du 3 août 2018 portant annulation de crédits.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Lors de sa troisième réunion du 7 novembre 2018, la commission auditionne M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018 (n° 1371).

M. le président Éric Woerth. Nous recevons M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès de Gérald Darmanin, venu nous présenter le PLFR pour 2018, adopté en Conseil de ministres ce matin même.

Traditionnellement, le collectif d'automne ne nous est soumis que vers la fin du mois de novembre. Cette année cependant, il n'y a pas de décret d'avance, et les crédits doivent donc pouvoir être rapidement mis à disposition des gestionnaires, ce qui explique l'arrivée précoce de ce texte devant notre commission. Je note également qu'il est moins volumineux que les années précédentes.

Nous examinons néanmoins ce PLFR dans des conditions un peu particulières, dans la mesure où l'agenda parlementaire est extrêmement tendu : notre commission l'examinera ainsi vendredi à 9 heures, sachant que le délai de dépôt des amendements sera clos demain, jeudi 8 novembre, à 15 heures. Le texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique lundi prochain, 12 novembre, à 16 heures, le délai de dépôt des amendements pour la séance étant fixé au samedi 10 novembre – ce qui incitera, j'imagine, beaucoup d'entre vous, à déposer leurs amendements directement pour la séance.

J'indique enfin que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a adopté le 31 octobre son avis relatif à ce PLFR.

Mme Véronique Louwagie. Je voudrais réagir au sujet de l'organisation de nos travaux. Ce PLFR nous est présenté dans l'après-midi, et il faudrait que nous ayons déposé nos amendements avant demain, 15 heures, ce qui veut dire que nous sommes quasiment dans l'impossibilité d'en présenter. De telles conditions ne sont pas admissibles. Elles le sont d'autant moins que nous sommes parallèlement requis, en commission et en séance, par l'examen de la seconde partie du PLF pour 2019.

Sachant par ailleurs que, selon certains bruits de couloir, ce PLFR n'aurait pas vocation à être amendé, nous pouvons nous dispenser de réunir la commission

vendredi matin, monsieur le président. J'invite plutôt nos collègues de la majorité à se saisir des conditions inadmissibles dans lesquelles nous sommes obligés de travailler.

M. Charles de Courson. Veut-on humilier le Parlement ? Aboutir à sa disparition ? L'examen des articles du PLF non rattachés à une mission budgétaire montre pourtant que nous ne sommes pas inutiles, car nous soulevons certains problèmes qui n'avaient pas été vus.

En vingt-cinq ans, je n'ai jamais connu de délais aussi fous. Et pour quelle urgence ? On nous explique que c'est pour que la loi soit promulguée fin novembre, de manière à éviter les mesures d'ajustement traditionnelles, par le biais de décrets d'avance. Mais c'est là de la cuisine budgétaire, dont tout le monde se fiche ! Ce qui intéresse le Parlement, c'est de pouvoir discuter sérieusement sur le fond.

Que cherche donc le Gouvernement ? Veut-il se passer du Parlement ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Il veut empêcher la discussion !

M. Charles de Courson. J'ajoute – et ne le prenez pas pour vous, monsieur le secrétaire d'État – que je n'ai jamais vu qu'un ministre dont l'unique portefeuille est celui du budget envoie à sa place son secrétaire d'État pour discuter d'un texte budgétaire. C'est une question de respect du Parlement. Il est inadmissible de travailler dans ces conditions !

Si vous voulez que la réforme constitutionnelle, dont nous devons recommencer à débattre en janvier, échoue, continuez comme ça ! Si vous continuez à mépriser le Parlement comme vous le faites, ne vous étonnez pas de ce qui se passera alors.

Mme Christine Pires Beaune. Nous éprouvons la même incompréhension et la même colère que les deux orateurs précédents face aux méthodes qu'on nous impose et qui nous obligent, en quelques heures seulement, à avoir lu le PLFR, à l'avoir analysé et à avoir déposé nos amendements, sachant qu'on nous demande en plus d'avoir le don d'ubiquité, puisque l'examen du PLF se poursuit actuellement à la fois en séance et en commission.

C'est la première fois en six ans, depuis que je suis élue, que nous sommes contraints par de tels délais. Je rejoins donc Véronique Louwagie sur l'idée qu'il est inutile de réunir la commission vendredi pour discuter d'un texte que nous n'aurons pas pu amender, puisque vous ne semblez plus avoir besoin du Parlement. Ensuite, je pense, en effet, que nous aurons du mal à trouver un accord en janvier sur le projet de révision constitutionnelle car il n'est manifestement pas dans les projets du Gouvernement de renforcer les pouvoirs du Parlement, comme nous le réclamons.

M. Charles de Courson. Mais vous échouerez !

M. Patrick Hetzel. Le droit d'amendement est garanti par notre Constitution. Or, disposer de moins de vingt-quatre heures pour déposer des amendements devant la commission, puis pour l'examen en séance publique, ne nous permet évidemment pas d'exercer de manière effective ce droit d'amendement, qui est un droit constitutionnel. Vous êtes donc en train de bafouer la Constitution et l'État de droit, et ne suis pas sûr que nos collègues de la majorité aient conscience de la gravité de ce qui se passe.

Enfin, les projets de loi de finances rectificative sont d'ordinaire présentés par leurs signataires, en l'espèce M. Bruno Le Maire et M. Gérard Darmanin, Je ne vous en fais pas le reproche à vous personnellement, monsieur Dussopt, mais vous n'êtes pas signataire de ce PLFR, et le fait qu'on vous envoie, vous, devant notre commission, est un signe de mépris pour le Parlement. C'est extrêmement grave et véritablement scandaleux – je pèse mes mots.

Mme Bénédicte Peyrol. J'aimerais que certains modèrent leurs propos en ce qui concerne les droits du Parlement et le droit d'amendement. D'abord parce que, même s'il ne s'agissait pas du même texte, nous avons eu dans l'hémicycle des débats extrêmement riches sur la première partie du PLF, et que le droit d'amendement ne me semble pas avoir été particulièrement bridé.

Ce PLFR présente ensuite une particularité, c'est qu'il comporte peu d'articles et aucun article fiscal. Par ailleurs, le fait qu'il n'y ait pas de décret d'avance est une marque de respect pour le Parlement, qui n'avait pas de réel pouvoir sur ces décrets et à qui l'on présente au contraire un texte qui prouve la sincérité du budget.

Je ne conteste pas le fait que travailler à ce rythme soit extrêmement difficile, mais il est excessif de dire que le droit d'amendement est bafoué.

M. le président Éric Woerth. Selon la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Parlement dispose d'une semaine pour examiner les décrets d'avance...

M. François Pupponi. Comment voulez-vous que, alors que nous devons défendre nos amendements en séance et en commission aujourd'hui et demain, nous puissions préparer sérieusement des amendements sur le PLFR ? C'est matériellement impossible ! Ne peut-on pas demander au Gouvernement de décaler d'une semaine l'étude du texte ?

Mme Sabine Rubin. Cette façon de faire est tout à fait irrespectueuse du Parlement. Tout à l'heure, tout le monde a applaudi la mémoire de Jaurès et de Clemenceau et leur engagement parlementaire, et on nous somme à présent de travailler dans une urgence impossible. Si vous voulez faire des économies, fermez le Parlement, cela ira plus vite.

M. le président Éric Woerth. Voilà une solution assez expéditive !

Mme Sabine Rubin. Aussi expéditive que la manière dont on nous demande d'examiner ce PLFR, dans lequel j'ai cru voir qu'il était quand même question d'annuler 2 milliards d'euros de crédits. Ce n'est pas rien !

Mme Marie-Christine Dalloz. Permettez-moi de donner à nos collègues de la majorité l'exemple d'un fonctionnement tout à fait différent. Je suis conseillère départementale dans le Jura, où nous allons examiner lundi la décision modificative n° 2, soit l'équivalent du PLFR pour le département. Certes, les enjeux financiers ne sont que de 3,8 millions d'euros, ce qui est une goutte d'eau pour le budget de l'État, mais nous avons respecté les délais de convocation et le travail de toutes les commissions. Nous ferons les choses dans les règles, car le Gouvernement impose aux collectivités de respecter ces règles, en choisissant, pour sa part, de s'en exonérer.

Comme l'ont dit mes collègues, nous sommes au beau milieu de l'examen du PLF 2019, en commission comme en séance. Et voici qu'on nous soumet le PLFR. Pour Mme Peyrol, c'est « Circulez, il n'y a rien à voir » ! Il est d'ailleurs si mince que nous ne serions pas concernés. Mais s'il est si insignifiant, il ne fallait pas en faire !

Il est inadmissible de penser que nous n'avons même pas vingt-quatre heures pour examiner ce PLFR, alors que nous disposons d'une semaine pour les décrets d'avance. Je considère que nous sommes en pleine dérive totalitaire, entraînés par une majorité irresponsable et caporalisée.

M. Laurent Saint-Martin. J'entends parfaitement que les délais soient un vrai problème – nous en avons d'ailleurs parlé cet été lors de nos débats sur la révision constitutionnelle.

Cela étant, j'aimerais insister sur la manière dont, jusqu'à présent, on faisait des PLFR un usage dévoyé – il faut avoir le courage collectif de le reconnaître. Pendant des années en effet, ils ont servi à accueillir des dispositifs fiscaux qui n'avaient rien à y faire. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas amender ce PLFR, mais ayez au moins l'honnêteté d'admettre que, jusqu'à présent, ce véhicule législatif était utilisé à mauvais escient.

Enfin, monsieur Hetzel, ce qui est méprisant, c'est de pointer du doigt le fait que M. Dussopt soit présent pour défendre ce projet de loi alors qu'il n'en est pas signataire.

M. Patrick Hetzel. Cela ne s'est jamais fait !

M. Laurent Saint-Martin. Olivier Dussopt est secrétaire d'État auprès de Gérald Darmanin et il est tout à fait cohérent qu'il soit ici pour présenter ce PLFR, de même qu'il est cohérent que Mme Pannier-Runacher soit en train de défendre en séance publique les crédits de la mission *Économie*. J'aimerais donc que vous manifestiez davantage de respect pour les quatre ministres de Bercy, qui sont pareillement habilités à venir nous présenter ces projets de loi.

M. Daniel Labaronne. J'entends l'émotion légitime de nos collègues, mais permettez-moi de relativiser les choses. Il faut d'abord reconnaître que ce PLFR prouve que les prévisions macroéconomiques du Gouvernement ont été tenues.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mais nous ne contestons pas ce texte sur le fond, nous contestons son examen sur la forme !

M. Daniel Labaronne. Par ailleurs, non seulement il n'y aura pas de décret d'avance mais, de surcroît, le PLFR aura des incidences budgétaires relativement mesurées puisque les ouvertures de crédits se limitent à 1,7 milliard d'euros et les annulations à 2,7 milliards.

L'abaissement, dans la LFI, du taux de mise en réserve de 8 % à 3 % sur les crédits hors masse salariale contribue, entre autres, à donner à ce PLFR un aspect différent de ceux des années précédentes : Laurent Saint-Martin l'a dit, à la différence des précédents, ce PLFR n'est pas dévoyé.

M. Fabien Roussel. Je m'exprime au nom des députés communistes pour faire part de notre mécontentement. Il nous est impossible de pouvoir travailler correctement, et notre droit d'amendement, pourtant garanti par la Constitution, est bafoué. Même s'il ne nous est pas formellement interdit de déposer des amendements, dans la mesure où nous sommes retenus en commission et en séance, il ne nous sera pas possible d'en discuter correctement. Ce droit inaliénable est d'autant plus important que nous parlons ici de sujets qui soulèvent beaucoup d'inquiétude dans le pays.

Nous ne pouvons nous satisfaire de cette situation, et je propose donc à nos collègues d'en donner acte en quittant cette audition.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur le président, nous allons en effet quitter cette audition, compte tenu du mépris qui nous est témoigné par le Gouvernement et de la remise en cause de notre droit d'amendement.

Mme Marie-Christine Dalloz. La majorité décidera seule !

M. Charles de Courson. Le Conseil constitutionnel aussi !

(L'ensemble des commissaires de l'opposition se lèvent et quittent la salle.)

M. le président Éric Woerth. Nous allons poursuivre nos travaux en écoutant le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Permettez-moi en préambule d'adresser mes remerciements à Laurent Saint-Martin, qui s'est élevé contre la forme d'inélégance dont ont fait preuve à mon endroit certains de ceux qui viennent de quitter la salle. Il se trouve

que je n’y suis pas habitué, sans doute, précisément, parce que je ne suis pas assez souvent devant votre commission.

Il se trouve également – et je le mentionne au moins pour le compte rendu – que l’organisation du Gouvernement fait que je suis secrétaire d’État auprès de Gérald Darmanin et que j’ai à connaître, sous son autorité, de l’ensemble des sujets sur lesquels il a compétence, ce qui inclut le budget.

J’aurais enfin voulu rappeler, non sans sourire, à M. de Courson, qui regrette peut-être de n’avoir jamais été secrétaire d’État, que de Gaulle, en 1940, était, quant à lui, sous-secrétaire d’État. Comme quoi, une position au Gouvernement, ne fait pas la grandeur d’un destin, même si je ne saurais ébaucher la moindre comparaison entre ce personnage illustre et votre serviteur.

J’ai le plaisir de vous présenter un collectif budgétaire inédit, dans son format comme dans son contenu. C’est d’abord un texte court, qui ne comporte que quatre articles techniques : l’ajustement des recettes du compte d’affectation spéciale *Transition énergétique* ; l’ajustement des recettes du compte d’affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ; la ratification de décrets relatifs à la rémunération de services rendus ; un article enfin, prévoyant, conformément à l’article 11 de la loi de programmation des finances publique adoptée l’an dernier à l’initiative de la commission des finances du Sénat, de modifier les plafonds d’emplois des ministères et des budgets annexes, afin de ramener, dès 2018, l’écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois, à un niveau proche de 1 %.

Nous rompons ainsi avec une mauvaise pratique consistant à ce que les lois de finances rectificatives de fin de gestion contiennent majoritairement des dispositions fiscales sans incidence sur l’équilibre de l’année en cours.

Au-delà d’un choix technique, nous faisons donc aussi un choix politique, puisque, comme nous nous y étions engagés, nous n’aurons pas recours à un décret d’avance de crédits. Puisque nous n’avons pas soumis au vote du Parlement des enveloppes dont nous savions qu’elles deviendraient caduques dès les premiers mois, voire – comme ce fut parfois le cas par le passé – dès les premières semaines de l’année à venir, nous n’avons pas besoin de recourir à un décret d’avance en cours d’année, qui revient à fausser la portée de l’autorisation parlementaire. Nous revenons là à une gestion budgétaire plus saine et plus respectueuse du vote du Parlement, comme en témoigne la baisse du taux de mise en réserve des crédits de 8 à 3 %, par ailleurs reconduite au titre de 2019.

En eux-mêmes, ces outils, prévus par la LOLF, sont des instruments utiles pour faire face à des urgences imprévisibles. En revanche, ils ne doivent pas être utilisés pour masquer l’insincérité initiale des budgets. À ce titre, et pour l’avenir, le Gouvernement entend donc les réserver à des situations réellement imprévisibles, et je me félicite que nous ayons collectivement mis en œuvre pour 2018 un budget mettant fin aux sous-budgétisations récurrentes, et qui, pour la

première fois depuis plus de trente ans, ne nécessiterait pas de recourir à un décret d'avance en cours de gestion.

Je tiens d'ailleurs à rappeler ici que, le 20 décembre 2016, M. de Courson avait introduit un recours devant le Conseil d'État contre un décret d'avance, considérant que les décrets d'avance relevaient de la manipulation budgétaire ; que le 22 décembre 2016, peut-être en appui à ce même recours, Mme Dalloz déclarait ici même qu'il s'agissait d'une pratique totalement dérogatoire au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses. Peut-être cet outil connaît-il aujourd'hui, à leurs yeux, un retour en grâce, mais nous avons pris l'engagement de ne pas prendre de décret d'avance et de procéder dans le respect des autorisations parlementaires, telle que définies à l'occasion du débat budgétaire.

Sur le fond, ce PLFR s'inscrit dans la stricte continuité des hypothèses et des prévisions affirmées à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2018. Je prendrai ici, pour vous en convaincre, quatre grands agrégats.

S'agissant, tout d'abord, du scénario macroéconomique attaché à ce PLFR, il est identique à celui prévu par le PLF 2019, qui retient une croissance du PIB de 1,7 % pour l'année 2018. En effet, les informations conjoncturelles publiées depuis la finalisation du PLF 2019 confortent les prévisions – celles publiées notamment par des organismes extérieurs depuis la finalisation du PLF, qui sont proches de celles du Gouvernement : la prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques la plus récente pour 2018 s'établit ainsi à + 1,7 %.

S'agissant de la prévision de solde public pour 2018 ensuite, elle est maintenue à – 2,6 % du PIB, soit le niveau du déficit de 2018 retenu dans le projet de loi de finances pour 2019. Le solde structurel resterait lui aussi inchangé, à – 2,2 % du PIB en 2018, tout comme l'ajustement structurel qui s'établirait à 0,1 point.

Plus encore, le redressement de nos comptes se poursuit, puisque, par rapport au solde budgétaire révisé dans le PLF 2019, soit un déficit de 81,3 milliards d'euros, le solde présenté dans le PLFR 2018 est de – 79,9 milliards d'euros, soit une amélioration de 1,4 milliard d'euros, qui s'explique principalement par les éléments suivants.

En premier lieu, le schéma retenu par le Gouvernement pour la fin de gestion permet de confirmer que la norme de dépenses pilotables sera sous-exécutée d'environ 600 millions d'euros par rapport à l'objectif fixé en LFI.

En deuxième lieu, la cession de participations augmente à due concurrence les recettes du compte retraçant les participations financières de l'État.

En troisième lieu, les recettes non fiscales sont révisées à la hausse, à hauteur de 200 millions d'euros.

En quatrième lieu, la contribution au budget européen augmente de 100 millions d'euros suite au dernier budget rectificatif présenté par la Commission européenne.

En ce qui concerne à présent l'évolution des recettes, dans le détail, elle a un effet globalement neutre, si bien que le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 45 % en 2018, en ligne avec la prévision sous-jacente au PLF pour 2019.

En revanche, les recettes non fiscales sont, quant à elles, revues à la hausse de 200 millions d'euros en raison de la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations, pour 100 millions d'euros, et de la révision à la hausse des remboursements d'avances au secteur aéronautique pour, là encore, 100 millions d'euros.

Concernant ensuite l'évolution des dépenses, de la même manière, le ratio de dépense publique resterait inchangé à 54,6 % du PIB. Cette stabilité résulterait de prévisions conformes sur les trois sphères de la dépense publique : premièrement, comme anticipé dans le PLF pour 2019, la norme de dépense pilotable « État » devrait être sous-exécutée de 600 millions d'euros par rapport à l'objectif fixé en LFI ; deuxièmement, concernant les administrations de sécurité sociale, l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie, devrait, selon l'avis du comité d'alerte du 15 octobre 2019, être respecté ; enfin, les informations disponibles sur les dépenses des administrations publiques locales – chiffres encore fragiles à ce stade de l'année – confortent les prévisions retenues dans le PLF.

J'en viens pour finir au schéma de fin de gestion, qui permettra précisément la sous-exécution de 600 millions d'euros sur la norme de dépenses pilotables 2018, annoncée lors de la présentation du PLF pour 2019 et ce, tout en finançant les ouvertures de crédits indispensables pour assurer le règlement des dépenses obligatoires.

Parmi les ouvertures de crédits rendues indispensables par leur caractère d'urgence et qui seront intégralement gagées par des annulations à due concurrence, on notera la couverture des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT) du ministère des armées pour 400 millions d'euros, les dépassements prévus pour les dépenses de personnel de certains ministères – à hauteur de 300 millions d'euros –, pour la prime d'activité – à hauteur de 200 millions d'euros –, pour l'allocation pour demandeur d'asile – à hauteur de 100 millions d'euros –, pour les aides personnelles au logement – à hauteur de 100 millions d'euros –, ainsi que pour les exonérations sur le périmètre de l'outre-mer – à hauteur de 100 millions d'euros.

Ces ouvertures seront intégralement gagées par des annulations à due concurrence, dans le respect du principe de responsabilité des gestionnaires que nous avons affirmé dans le cadre de la LFI pour 2018. Celles-ci concernent pour

l'essentiel des crédits préalablement mis en réserve ou sont rendues possibles par la réalisation d'économies au-delà de ce qui était initialement prévu.

Mesdames et messieurs les députés, face au constat de débats devenus inintelligibles à l'occasion des collectifs de fin d'année, le Gouvernement a décidé de restreindre le champ de ce texte aux seules mesures ayant une incidence sur l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours.

Si une telle évolution permet de revenir à l'essence des collectifs de fin d'année, elle est également faite pour renforcer la portée de l'autorisation parlementaire, et donc le contrôle des membres du Parlement sur les choix budgétaires réalisés.

M. le président Éric Woerth. Le PLFR comporte des mesures visant à financer les OPEX pour plusieurs centaines de millions d'euros. J'ai cru comprendre que la solidarité interministérielle, qui préside en général à ce financement, n'était pas requise, et que ce serait donc le seul budget de la défense qui financerait ce surcoût, sans ouverture de crédits supplémentaires. Ai-je bien compris ? Dans ce cas, dois-je en conclure que la loi de programmation militaire (LPM), qui prévoit un financement interministériel, n'est pas respectée ?

M. Joël Giraud, Rapporteur général. J'avais prévu un discours un peu pédagogique, à l'attention notamment de l'opposition ; je vais donc faire de la pédagogie sans auditoire, mais avec l'espoir que quelqu'un regardera la retransmission de cette séance.

Je voulais d'abord saluer le dépôt de ce PLFR 2018, qui illustre les méthodes novatrices du Gouvernement en matière de gestion du budget général de l'État.

Ainsi, je rappelle que le taux de mise en réserve des crédits a été abaissé en 2018 de 8 % à 3 %, hors dépenses de personnel. Cela visait à respecter l'autorisation parlementaire et à renforcer la responsabilité des gestionnaires de programme. Nous ne pouvons que saluer cette démarche.

À l'automne 2017, lorsque le Gouvernement avait pris cet engagement, beaucoup de ceux qui ont quitté cette salle avaient fait part de leur perplexité et de leurs doutes quant à la capacité du Gouvernement à gérer sans dérapage les crédits du budget général de l'État. Force est de constater que l'engagement a été tenu. En l'espèce, nous nous étions accoutumés à certaines pratiques, qui étaient pourtant en contradiction avec l'esprit de la LOLF, ce qui devait probablement traumatiser notre collègue Charles de Courson.

L'exercice 2018 est donc l'exemple d'une gestion saine et rigoureuse avec une budgétisation sincère en LFI, un niveau raisonnable de mise en réserve et un ajustement en fin de gestion *via* une loi de finances rectificative de fin d'année, autant de pratiques inédites.

En outre, aucun décret d'avance n'aura été présenté devant le Parlement en 2018, ce qui n'était pas arrivé depuis 1985, d'après mes recherches archéologiques. On comprend dans ces conditions que les possibilités d'amender ce texte soient plus rares qu'à l'accoutumée.

À cet égard, je voudrais souligner la spécificité de ce PLFR.

En premier lieu, il se substitue au traditionnel décret d'avance de fin d'année, ce qui constitue une véritable avancée pour le Parlement, dont le pouvoir d'autorisation des crédits est pleinement respecté. Je comprends donc d'autant moins les remarques qui ont pu être faites.

Pour rappel, la procédure des décrets d'avance ne prévoit qu'un avis consultatif des commissions des finances, dans un délai de sept jours, avec une ratification dudit décret au sein du projet de loi de finances le plus proche. Le Gouvernement transmettait habituellement le projet de décret, sans présentation en commission et accompagné d'un rapport de motivation d'une quinzaine de pages. La loi de finances rectificative, quant à elle, donne lieu à une présentation par le Gouvernement en commission, à la communication d'un document de près de cent quarante pages et à l'examen du texte en commission et en séance. On ne peut donc que se féliciter de cette nouvelle procédure de fin de gestion.

En second lieu, le PLFR se concentre sur les ajustements de crédits de la fin de gestion. Il ne porte pas de dispositions fiscales, comme cela était le cas traditionnellement, ce qui fait que nous examinions en quelque sorte, avec le PLFR de fin d'année, un nouveau projet de loi de finances. Rien ne justifiait cette pratique, les mesures fiscales ne concernant bien souvent pas l'exercice en cours. Cela suscitait une véritable confusion entre les différents textes et rendait illisibles nos travaux et la politique budgétaire et fiscale poursuivie.

Il est plus que souhaitable que le PLF et le PLFR de fin d'année retrouvent leur nature première et un objet distinct : le PLF doit porter sur la politique fiscale et les mesures budgétaires de l'année à venir ; le PLFR de fin d'année doit se concentrer sur l'ajustement budgétaire de fin de gestion.

Cette clarification, dont je me réjouis, intervient après la mise en place du printemps de l'évaluation en mai dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement. Cela montre qu'il est possible d'améliorer de façon significative nos procédures, à droit constant, sans pour autant qu'il soit besoin d'inventer des chimères.

Ce PLFR doit nous permettre d'améliorer les conditions d'examen des textes financiers. Il me paraît donc indispensable d'appeler tous nos collègues – et je regrette donc que l'opposition soit partie – à respecter cette nouvelle pratique. C'est à ce prix que nous transformerons l'essai. Il faut qu'aux exigences auxquelles s'est astreint le Gouvernement répondent, par parallélisme, des exigences identiques au niveau du Parlement. En d'autres termes, le Parlement doit se garder d'introduire dans le texte aucune disposition fiscale nouvelle. On

nous a annoncé tout à l'heure des milliers d'amendements : nous verrons bien de quoi il retourne.

Pour ce qui me concerne, j'adopterai, lors de l'examen en commission, une position de principe encore renforcée par ce qui vient de se passer et consistant à être défavorable à tout amendement fiscal déposé sur le PLFR de fin d'année.

Les amendements fiscaux doivent en effet être examinés lors de l'examen du PLF : nous en avons d'ailleurs examiné 1 108 en commission et 2 101 en séance sur la première partie, et nous sommes en train d'examiner en commission 568 amendements sur la seconde partie au titre des articles non rattachés, sans compter ceux qui vont être ajoutés d'ici à lundi prochain à 17 heures, pour être examinés en séance.

Si nous respectons collectivement ce partage entre les deux textes, ce qu'a respecté le Gouvernement, alors nous pourrons examiner plus rapidement ce PLFR, permettant ainsi d'ouvrir, notamment, les crédits nécessaires au financement des traitements dans certains ministères.

Ces précisions méthodologiques étant faites, et en espérant que chacun s'y conformera, en particulier ceux qui ne sont plus là pour m'entendre et font ainsi preuve d'un grand sens des responsabilités, j'aurai deux questions.

La première concerne le surcoût des OPEX, que vient d'évoquer le président : doit-on en effet comprendre que la clause de sauvegarde de la précédente LPM, qui prévoyait un financement interministériel de ces surcoûts, n'est plus applicable ?

J'aimerais ensuite savoir si les prévisions de recettes fiscales pour 2018, qui sont presque identiques à celles qui étaient associées au PLF 2019, sont susceptibles d'évoluer, compte tenu de la légère accélération de l'inflation qui a été mesurée par l'Institut national de la statistique et des études économiques au mois d'octobre et qui peut entraîner un léger surcroît de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par rapport à ce qui est actuellement prévu ?

Merci en tout cas d'avoir respecté, comme vous l'avez fait, le Parlement, tant en matière de procédure que, par rapport aux engagements que vous aviez pris l'an dernier.

M. le président Éric Woerth. Sans vouloir m'appesantir sur ce qu'a dit l'opposition, ce n'est pas le fait que le PLFR soit moins dense que d'habitude ni son contenu qui sont en cause, ce sont les délais dont nous disposons pour déposer des amendements et nos conditions de travail.

Vous avez souligné que Mme Dalloz avait critiqué les décrets d'avance ; au moins avons-nous le temps de les regarder. On peut certes considérer que ce

PLFR contient en quelque sorte les décrets d'avance, mais le temps qui nous est laissé pour l'examiner est si bref que cela pose un problème.

Or, vous savez bien que l'opposition, quelle qu'elle soit, est toujours très attentive à avoir le temps d'examiner les textes pour poser ses propres diagnostics.

Mme Cendra Motin. Mais la majorité aussi !

M. le président Éric Woerth. Certes, mais la majorité a également d'autres préoccupations.

M. le secrétaire d'État. Sur les OPEX, question posée à la fois par vous-même, monsieur le président, et par le Rapporteur général, la clause de sauvegarde prévue par la LPM reste applicable si elle est nécessaire. Les 404 millions d'euros ouverts pour la mission budgétaire *Défense* sont financés par des annulations sur ladite mission.

Ces annulations portent toutes sur des crédits mis en réserve, ce qui permet de ne pas modifier les moyens effectifs dont disposaient les autres missions de la défense. La mission *Défense* ne contribue aucunement au financement des autres ouvertures de crédits – il n'y a pas de contribution de la mission à la solidarité interministérielle. Par ailleurs, il faut souligner que cette procédure permettra de dégelier des crédits beaucoup plus précocement que d'habitude, ce qui sera une nouveauté par rapport aux exercices précédents mais aussi une facilité pour le ministère des armées, comme pour l'ensemble des ministères, d'ailleurs, dès lors que nous sommes dans une logique de dégel.

Aujourd'hui, l'exécution de la mission *Défense* sera donc au niveau prévu en 2018, conforme à la LPM. Les économies réalisées sur un certain nombre d'aspects du budget de la défense permettent de financer les OPEX de la manière que j'ai indiquée.

La seconde question de Joël Giraud concerne l'inflation et la TVA. L'avis du HCFP confirme nos prévisions de recettes fiscales, notamment sur la TVA. À ce stade de l'année, nos prévisions sont surtout établies à partir des encaissements et non des hypothèses macroéconomiques, donc de l'inflation. Celle-ci devrait très peu faire varier les recettes de l'exercice et ne nécessite donc pas de modifier ce que nous proposons.

Mme Bénédicte Peyrol. Une observation, tout d'abord. Je m'interroge en effet quand on dit vouloir défendre les institutions et que l'on fait preuve en même temps d'irrespect vis-à-vis du secrétaire d'État. En outre, quand on a la chance de vivre dans une démocratie forte, alors que le monde est instable, il est dangereux d'utiliser certains mots. Cette dérive lexicale m'inquiète.

Sur le fond, je salue ce texte, qui est la démonstration de la façon dont fonctionne le Gouvernement : il tient ses engagements. Gérald Darmanin avait annoncé qu'il n'y aurait pas de « PLF *bis* » cette année ; cette ténacité doit être

saluée. Cet engagement répond également à une volonté du Parlement de rendre au collectif budgétaire sa vocation originelle de correction et non d'ajustement massif comme on a pu le connaître dans le passé.

À cet égard, notre majorité ne peut que souscrire à la volonté du Rapporteur général de ne pas ajouter de dispositions fiscales à ce texte. Nous espérons que l'opposition nous suivra.

J'en viens à ma question. Les prévisions du Gouvernement sont inchangées par rapport à celles présentées dans le PLF 2019, à savoir une hypothèse de croissance à 1,7 %, tandis que le HCFP a estimé dans son avis qu'une hypothèse de 1,6 % était plus vraisemblable. Quelle réponse le Gouvernement y apporte-t-il ?

Je souligne enfin, à l'heure où nous parlons de fiscalité des carburants et d'affectation de la fiscalité écologique à la transition écologique, que 0,6 milliard de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ont été affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

Mme Sarah El Haïry. Bien sûr, disposer de plus de temps permet de prendre du recul et de conduire un travail plus approfondi. Cependant, je salue ce PLFR au nom de mon groupe, un PLFR restreint au strict minimum, avec seulement neuf articles et pas de décret d'avance, ce qui nous apporte une nouvelle lisibilité. C'est l'illustration de l'effort de « sincérisation » budgétaire mené depuis le début de la législature, et de réduction structurelle de la dépense publique, avec la baisse des plafonds d'emplois – 10 805 équivalents temps plein. Tels sont les éléments qu'il nous paraissait important de souligner.

M. le secrétaire d'État. Le Haut Conseil estime qu'une croissance de 1,6 % en 2018 est plus vraisemblable que nos prévisions, qui, pour le moment, restent inchangées à 1,7 %. Ces estimations extrêmement proches soulignent que nous sommes cohérents, tant sur le diagnostic d'un rebond de l'activité au second semestre 2018 – qui est déjà apparu dans les chiffres du troisième trimestre publiés la semaine dernière – que par rapport à l'ensemble des éléments dont nous disposons. À ce stade de l'année, si la prévision de croissance était, non pas exactement de 1,7 %, mais de 1,6 %, cela n'aurait que très peu d'effet sur la prévision de déficit public, qui, elle, est jugée plausible par le Haut Conseil dans son avis.

Madame El Haïry, vous avez évoqué les plafonds d'emplois. Au risque de vous décevoir, il ne s'agit pas d'une économie. C'est la conséquence de l'application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques, introduit par le Sénat, qui a constaté que l'État, comme d'autres employeurs publics, d'ailleurs, disposait d'un plafond d'emplois voté par le Parlement ne correspondant pas à la réalité des emplois pourvus. Nous avons un plafond d'emplois autorisé par le Parlement et, en gestion, des schémas d'emplois, que nous imposons parfois aux ministères, lorsqu'il s'agit de réduire les effectifs. Le

Sénat a voulu participer à la sincérisation des documents budgétaires et rapprocher le plafond des emplois ouverts de la réalité des emplois pourvus. L'article 11 prévoit donc que l'écart entre les emplois effectivement pourvus dans le cadre des schémas d'emplois du ministère et le plafond des emplois autorisé par le Parlement ne devrait pas dépasser 1 %. Or 33 000 emplois n'étaient pas pourvus dans le tableau, sur 2,3 millions. En supprimant 10 805 emplois – des emplois vacants, je le répète –, nous nous rapprochons de 23 000 et donc du pourcentage de 1 %. C'est une logique de sincérisation. Par ailleurs, les suppressions d'emplois qui ont été annoncées sont respectées.

Enfin, le Gouvernement partage vos observations sur la nature du PLFR. Nous sommes convaincus que le PLFR doit devenir un exercice d'ajustement : ajustement des prévisions, quand c'est nécessaire, ce qui n'est pas le cas cette fois-ci, ajustement des chiffres, ouverture de crédits dans des montants qui, eu égard à la masse globale du budget de l'État, restent modestes. Il ne doit plus être un exercice budgétaire *bis* ou une redite des débats fiscaux. Dès lors, le Gouvernement donnera lui aussi un avis défavorable à l'ensemble des amendements qui porteraient des articles additionnels en matière de fiscalité.

M. Jean-Louis Bourlanges. Dans le rapport du Haut Conseil, on trouve la formule « *plausible au regard des informations portées à sa connaissance* ». Une telle expression laisse planer le doute. Ce sont, si je me souviens bien, les termes qu'avait employés Bernard Tricot quand il affirmait que le *Rainbow Warrior* n'avait pas été saboté par les services français « *au regard des informations portées à sa connaissance* », informations qui s'étaient révélées quelque peu fausses...

Plus sérieusement, j'ai cru comprendre que les Allemands avaient révisé massivement leur prévision de croissance à la baisse. Je suis donc étonné que tant le Haut Conseil que le Gouvernement maintiennent une prévision de baisse extrêmement limitée. Cela ne me paraît pas très cohérent avec les signes envoyés ici et là depuis quelques semaines.

M. le président Éric Woerth. S'agissant du CAS *Transition énergétique*, que vous abondez de 600 millions d'euros, pourriez-vous détailler le contenu de cet abondement ?

M. le secrétaire d'État. Je commencerai par ce qui peut paraître le plus technique mais qui ne l'est pas : le CAS *Transition énergétique*. Ce qui apparaît comme un abondement, en tout cas de manière comptable, est avant tout une sous-exécution par rapport aux prévisions. Cela relève notamment des discussions entre le Gouvernement et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sur des questions de périmètre de ce compte, et des estimations que l'on doit faire en termes de soutien à la filière énergétique. Nous ne sommes donc pas dans une logique qui permettrait de détailler.

Monsieur Bourlanges, la cible de 1,7 % reste atteignable malgré le chiffre légèrement en retrait par rapport aux attentes de l'ensemble des prévisionnistes concernant le troisième trimestre, avec un pourcentage de 0,4 % plutôt que 0,5 %. Le diagnostic global que nous portons sur l'économie reste néanmoins inchangé puisque l'activité cesse de pâtir des éléments temporaires du début d'année. Nous voyons notamment repartir la consommation et l'investissement reste dynamique. Par ailleurs, les informations conjoncturelles dont nous disposons pour la fin de l'année sont plutôt encourageantes. Les premières enquêtes conjoncturelles portant sur le quatrième trimestre sont certes moins bien orientées qu'en milieu d'année dans l'industrie mais elles s'améliorent assez considérablement dans les services. Les signaux sont favorables pour l'investissement des entreprises et les exportations devraient être dynamiques en lien avec d'importantes livraisons de matériel de transport. Au regard de ces informations, le rythme de croissance de 0,4 % en fin d'année ne semble pas hors de portée et conduirait à une croissance annuelle proche de la cible annuelle de 1,7 %.

M. le président Éric Woerth. On a le sentiment que vous abondez le CAS *Transition énergétique* de 6 milliards d'euros mais c'est en réalité, si je comprends bien, le montant total du CAS, après le retrait de la sous-exécution de l'ordre de 600 millions.

M. le secrétaire d'État. Je vous le confirme. Les dépenses de ce CAS correspondent à des engagements de compensation pour le soutien aux énergies renouvelables. Elles compensent notamment les charges de service public aux opérateurs du service public de l'électricité, les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables électriques, les appels d'offres pour le développement des effacements de consommation ou encore les coûts de gestion, et celles des fournisseurs de gaz naturel. Une délibération de la CRE de juillet 2018 a réévalué les charges de ces opérateurs au regard de trois facteurs : les prix de marché l'électricité, plus élevés en 2018 qu'au moment de la prévision initiale réalisée en juillet 2007, des volumes prévisionnels de production d'électricité d'origine renouvelable, et les hypothèses de nouvelles capacités de production installées. Par cette délibération, la CRE nous permet d'annuler 595 millions d'euros pour ne pas surcompenser ces charges aux opérateurs concernés.

M. Daniel Labaronne. Les Allemands, monsieur Bourlanges, anticipent un ralentissement du commerce international compte tenu des grandes incertitudes commerciales, monétaires et politiques qui existent aujourd'hui. Leur économie étant très exposée aux échanges extérieurs, puisque près de 45 % du PIB allemand est exposé à la concurrence internationale, ils craignent que leur activité économique ne pâtisse de cette situation.

Cela montre que les prévisions macroéconomiques françaises pour 2018 sont d'une justesse remarquable car nous avons eu affaire à une très forte volatilité. Au deuxième trimestre, la consommation des ménages a chuté de 1 %. Sachant que cette consommation est de l'ordre de 1 600 milliards, cela représente 16 milliards de chute. Au troisième trimestre, elle a connu un rebond de 0,5 %,

soit 8 milliards. Or, malgré la très forte volatilité des agrégats macroéconomiques, la prévision pour 2018 se révèle juste. Nous n'avons pas été mauvais en cette matière difficile !

M. le secrétaire d'État. J'ajoute que, s'agissant de l'Allemagne, il y a également des raisons de penser que la moindre croissance de fin d'année serait temporaire. Elle est en effet causée par les difficultés conjoncturelles auxquelles le secteur automobile allemand est confronté au troisième trimestre, liées notamment aux problèmes rencontrés par les constructeurs allemands pour atteindre leurs objectifs d'émission de CO₂.

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa réunion du 9 novembre 2018, la commission a examiné les articles du présent projet de loi de finances rectificative pour 2018.

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article présente sous forme de tableau les prévisions actualisées de soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018.

Pour 2018, le déficit public est prévu à 2,6 % du produit intérieur brut (PIB), dont 2,2 points au titre du déficit structurel, 0,1 point au titre du déficit conjoncturel, et 0,2 point au titre des mesures exceptionnelles et temporaires.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues, et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une **vision consolidée de l'ensemble des finances publiques** : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale.

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁽¹⁾, dans l'article liminaire du présent PLFR, il est présenté « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre* ».

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR L'ANNÉE 2018

(en % du PIB)

Soldes	Prévision 2018
Solde structurel (1)	- 2,2 %
Solde conjoncturel (2)	- 0,1 %
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,2 %
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	- 2,6 %

Source : article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative.

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

Le présent article actualise ainsi, pour 2018, l'objectif de **déficit public à 2,6 %** du PIB. Hors mesures exceptionnelles, le déficit public est prévu à 2,4 % du PIB pour 2018 (I).

Celui-ci se décompose en un déficit structurel de 2,2 % et un déficit conjoncturel de 0,1 % du PIB (II).

I. UN OBJECTIF DE DÉFICIT PUBLIC ACTUALISÉ À 2,6 % DU PIB, EN AMÉLIORATION DE 0,2 POINT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit public poursuit sa baisse en 2018 (A).

Le déficit public serait meilleur que prévu par la LFI ⁽¹⁾ et par la LPFP 2018-2022 ⁽²⁾ (B).

A. UNE BAISSSE CONSTANTE DU DÉFICIT DEPUIS 2009

Le point le plus bas de solde effectif a été atteint en 2009, année qui a suivi la crise financière de 2008, avec un déficit record de 7,2 % du PIB.

En 2018, il sera ramené à 2,6 % du PIB selon la prévision actualisée du présent PLFR. Le déficit public aura été réduit de 4,6 points de PIB en neuf ans, **soit une baisse annuelle moyenne de 0,5 point**.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2008

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>En % du PIB</i>	3,3	7,2	6,9	5,2	5,0	4,1	3,9	3,6	3,5	2,7	2,6
<i>En milliards d'euros</i>	65,0	138,9	137,4	106,1	104,0	86,5	83,9	79,7	79,1	61,4	60,6

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) jusqu'en 2017, présent projet de loi de finances rectificative pour l'année 2018.

L'année 2018 est caractérisée par une mesure exceptionnelle relative au remboursement de la taxe à 3 % sur les revenus distribués qui pèse à hauteur de 0,2 point de PIB sur le déficit public. Sans cette mesure exceptionnelle, le déficit public ressortirait à 2,4 % du PIB.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le remboursement de la taxe à 3 % sur les revenus distribués

La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (IS) au titre des montants distribués a été créée par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾.

Par une décision du 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a annulé la contribution de 3 % sur les revenus distribués ⁽²⁾. Ceci devait entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 10 milliards d'euros au titre des remboursements aux entreprises. Selon le Gouvernement, les remboursements de 10 milliards d'euros devaient être répartis en deux parts égales de 5 milliards d'euros sur les exercices 2017 et 2018.

Pour compenser cette annulation, la première loi de finances rectificative pour 2017 ⁽³⁾ a institué deux contributions exceptionnelles sur l'impôt sur les sociétés dû en 2017 par les plus grandes entreprises. Elles devaient entraîner un gain budgétaire de 5,4 milliards d'euros dont 4,8 milliards d'euros dès 2017 et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018. En exécution, elles ont rapporté 4,9 milliards d'euros en 2017.

Le solde net de l'annulation du Conseil constitutionnel et du rendement des contributions créées a donc été de -0,4 milliard d'euros sur 2017 et devrait être de -4,4 milliards d'euros sur 2018.

Ce solde net est traité en mesures exceptionnelles dans la décomposition du solde public pour 2018. Il en résulte une mesure exceptionnelle de -0,2 point de PIB en 2018.

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, *Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués]* ([lien](#)).

(3) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

B. UN OBJECTIF AMÉLIORÉ PAR RAPPORT À CELUI FIXÉ DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE ET DANS LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La LFI et la LPFP 2018-2022 avaient fixé un objectif de déficit public pour 2018 de 2,8 % du PIB.

Le déficit public est donc amélioré de 0,2 point par rapport à ces prévisions.

Cela ne s'explique pas par un changement de politique budgétaire mais par le fait que l'année 2017 s'est révélée meilleure que prévu : le déficit public a été mesuré à 2,7 % du PIB au lieu de 2,9 % prévu en loi de programmation des finances publiques.

**TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES
PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022**

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Dans le programme de stabilité transmis au mois d'avril 2018 à la Commission européenne, le Gouvernement s'engageait sur un objectif de déficit public de 2,3 % du PIB pour 2018.

De ce point de vue, la prévision du présent article est dégradée de 0,3 point par rapport au programme de stabilité.

Cela s'explique par le fait que le programme de stabilité a été élaboré sur la base d'un scénario macroéconomique plus optimiste, compte tenu de l'accélération de la croissance constaté en 2017. Il repose en effet sur une hypothèse de croissance de 2 % pour 2018 au lieu de 1,7 % dans le scénario macroéconomique de la LFI, la loi de programmation des finances publiques et le présent PLFR.

TRAJECTOIRE DE SOLDE PUBLIC DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2018

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,6	- 2,3	- 2,4	- 0,9	- 0,3	+ 0,3

Source : programme de stabilité d'avril 2018.

Le ralentissement de la croissance constaté au cours du premier semestre 2018 a conduit le Gouvernement à revenir à son scénario initial – prévu dans la loi de programmation des finances publiques – d'une croissance à 1,7 % pour 2018 et 2019.

La programmation pluriannuelle des finances publiques

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques et déterminent une trajectoire de réduction des déficits public et structurel.

En droit interne, les lois de programmation des finances publiques sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En droit européen, les programmes de stabilité ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

II. UN DÉFICIT D'ORIGINE ESSENTIELLEMENT STRUCTURELLE

Hormis la mesure exceptionnelle liée au remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes, le déficit s'explique essentiellement par sa composante structurelle prévue à 2,2 % du PIB par le présent article (A).

Le solde conjoncturel est, quant à lui, quasiment à l'équilibre avec un déficit de 0,1 % du PIB (B).

A. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 2,2 % DU PIB

1. Notion de déficit structurel

a. Une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France

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

Autrement dit, le déficit comprend deux composantes : l'une liée à la conjoncture et l'autre indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

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

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁽¹⁾. Ce volet préventif prévoit que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre -0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement structurel minimal en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

b. Des modalités de calcul complexe

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'**écart de production** est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

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

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 du rapport annexé à la LPFP 2018-2022.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « *règle du pouce* » – consiste à considérer qu'en pratique, **le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production**. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Un écart de production négatif surestimé conduit à surestimer la composante conjoncturelle du déficit et à sous-estimer sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Par voie de conséquence, **une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel**, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

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

2. Les hypothèses de calcul du déficit structurel

Les hypothèses initiales de calcul du déficit structurel ont été fixées dans la LPFP 2018-2022.

HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

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

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production en % du PIB	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ces hypothèses ont été jugées « réalistes » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis portant sur le projet de LPFP 2018-2022 ⁽¹⁾.

Le Gouvernement n'a pas modifié ses hypothèses de croissance potentielle dans le cadre du présent PLFR.

Toutefois, les hypothèses d'écart de production doivent être actualisées chaque année en fonction de la croissance effective constatée. En 2017, la croissance effective a été nettement supérieure à la croissance prévue (2,2 % au lieu de 1,7 %). Il en a résulté une réduction plus rapide qu'escomptée de l'écart de production.

HYPOTHÈSES ACTUALISÉES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

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

Année	2016	2017	2018	2019
Croissance en volume du PIB	1,1	2,2	1,7	1,7
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25
Écart de production en % du PIB	- 1,5	- 0,6	- 0,2	+ 0,2

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur général.

3. Un déficit structurel qui se réduit insuffisamment selon le Haut Conseil des finances publiques

En application des hypothèses décrites, l'objectif de déficit structurel ressort à 2,2 % du PIB dans le présent article. Il serait ainsi en baisse de 0,1 point de PIB par rapport à 2017.

La loi de programmation des finances publiques et la LFI prévoyaient quant à elles un déficit structurel de 2,1 % pour 2018. Le déficit structurel est donc légèrement plus élevé que prévu.

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

Dans son avis ⁽¹⁾, rendu application de l'article 15 de la loi organique précitée, le Haut Conseil des finances publiques a observé que « *cet ajustement structurel n'est pas conforme aux règles du Pacte budgétaire européen, qui prévoient un ajustement supérieur à 0,5 point de PIB* ». Il rappelle que « *le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important* ».

B. UN SOLDE CONJONCTUREL EN QUASI-ÉQUILIBRE RÉSULTANT DE LA FERMETURE DE L'ÉCART DE PRODUCTION

L'écart de production se rapprocherait de sa fermeture en 2018 puisqu'il ne serait négatif qu'à hauteur de 0,2 point de PIB. Cela signifie que le PIB effectif serait très proche du PIB potentiel de l'économie française. Il en est déduit un solde conjoncturel négatif de 0,1 point de PIB (soit environ la moitié de l'écart de production en application de la « *règle du pouce* » précitée).

En d'autres termes, les effets de la crise cessent progressivement de peser sur le déficit public. Celui-ci serait désormais essentiellement d'origine structurelle, hors mesures exceptionnelles.

À noter que le projet de loi de finances pour 2019 prévoit un écart de production positif dès 2019. Initialement, il était prévu, dans la loi de programmation des finances publiques, que l'écart de production ne redevienne positif qu'en 2020.

Certes, en période de reprise, le PIB effectif peut être supérieur au PIB potentiel. Mais, cela doit se traduire, selon la théorie économique, soit par des tensions inflationnistes soit par un ralentissement de la croissance au cours des années ultérieures. Seul un relèvement de la croissance potentielle serait de nature à éviter un retour de l'inflation ou un ralentissement de la croissance dans les prochaines années.

Dans ses précédents avis, le Haut Conseil des finances publiques avait d'ailleurs souligné que le scénario gouvernemental des finances publiques reposant sur un écart de production croissant tout au long de la période de programmation était « *optimiste* » ⁽²⁾.

*

* *

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2018-4 du 31 octobre 2018 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2018 ([lien](#)).

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)), et avis n° HCFP-2018-1 du 13 avril 2018 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES

Article 1^{er}

Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article modifie, pour 2018, les règles relatives aux recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* en abaissant de 38,24 millions d'euros le plafond de recettes affectées issues du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Cette disposition a pour effet d'augmenter corrélativement les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 38,24 millions d'euros. En effet, cet opérateur perçoit le solde du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 48 de la loi de finances pour 2018 a relevé de 58,85 millions d'euros le plafond de recettes affectées au CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* issues du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article porte, pour l'année 2018, de 477,85 à 439,61 millions d'euros le plafond de recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* – ci-après *CAS Radar* – au titre des amendes forfaitaires issues du système de contrôle-sanction automatisé (les radars automatisés routiers), soit une baisse de 38,24 millions d'euros.

Parallèlement, il abaisse du même montant le plafond de recettes de la première section du CAS – la section *Contrôle automatisé* – pour le porter à 269,61 millions d'euros au lieu de 307,85 millions d'euros précédemment.

**PLAFOND DE RECETTES 2018 PAR SECTION DU CAS RADAR EN PROVENANCE
DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES
AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION**

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Plafond de recettes global (A= B +C)	Plafond de recettes de la 1 ^{re} section <i>Contrôle automatisé</i> (B)	Plafond de recettes de la 2 ^e section <i>Circulation et stationnement routiers</i> (C)
État du droit	477,85	307,85	170
Droit proposé pour 2018	439,61	269,61	170
Variation	- 38,24	- 38,24	0

Source : présent article.

Il a pour effet d'augmenter corrélativement les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 38,24 millions d'euros.

En effet, conformément au II de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾, l'AFITF perçoit le solde du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Le présent article relève du domaine exclusif des lois de finances (articles 19, 21 et 34 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽²⁾).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE FONCTIONNEMENT DU CAS RADAR

Le CAS *Radar* a été créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006 précitée dans le but d'affecter une partie du produit des amendes de la circulation à des actions de sécurité routière.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

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

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS DEPUIS SA CRÉATION**

(en millions d'euros)

Années	Recettes			Dépenses			Résultat
	Amendes forfaitaires du système de contrôle-sanction automatisé	autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation	Total	Dépenses de sécurité routière (programmes 751, 752, 753 et 754)	Contribution au désendettement (programme 755)	Total	
2006	140,0	0	140,0	84,0	0	84,0	56,0
2007	140,0	0	140,0	109,6	0	109,6	30,4
2008	194,0	0	194,0	157,1	0	157,1	36,9
2009	212,1	0	212,1	180,1	0	180,1	31,9
2010	212,1	0	212,1	200,3	0	200,3	11,7
2011	358,0	942,9	1 300,9	321,7	362,2	683,9	617,0
2012	352,0	944,1	1 296,1	916,8	458,6	1 375,4	- 79,3
2013	409,0	973,9	1 382,9	868,5	446,6	1 315,1	67,8
2014	409,0	907,0	1 316,0	918,1	414,8	1 332,9	- 16,9
2015	409,0	919,7	1 328,7	874,5	411,1	1 285,6	43,1
2016	409,0	1 012,4	1 421,4	901,5	440,5	1 342,0	79,4
2017	419,0	1 108,7	1 527,7	923,5	438,8	1 362,3	165,4
2006-2017	3 663,2	6 808,7	10 471,9	6 455,7	2 972,6	9 428,3	1 043,6

Source : lois de règlement du budget des années 2006 à 2017.

Le solde créditeur reporté du CAS *Radar*, tel qu'il résulte de la loi de règlement du budget de l'exercice 2017 ⁽¹⁾, s'élève à 1,04 milliard d'euros.

Les recettes et les dépenses du CAS *Radar* sont ventilées au sein de deux sections, l'une dénommée *Contrôle automatisé*, l'autre *Circulation et stationnement routiers*.

La première section finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points. La seconde participe au financement de la généralisation du procès-verbal électronique et d'opérations visant à améliorer la sécurité routière. Elle contribue également au désendettement de l'État *via* un programme spécifique dont les dépenses sont reversées au budget général en recettes non fiscales.

Le tableau qui suit récapitule les recettes et les dépenses sur chacune des sections du CAS *Radar* telles qu'elles ont été constatées en 2017 et telles qu'elles sont prévues pour 2018.

(1) Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

**VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES AU SEIN DES DEUX SECTIONS
DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

(en millions d’euros)

Année	Recettes / Programmes budgétaires du CAS	1^{re} section Contrôle automatisé	2^e section Circulation et stationnement routiers
2017 (loi de règlement)	Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	249	170
	Recettes Autres amendes de la police de la circulation	–	1 108,7
	Total des recettes 2017 par section	249	1 278,7
	programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	227,8	–
	programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	–	26,2
	programme 754 Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	–	669,5
	programme 755 Contribution au désendettement	–	438,8
	Total des dépenses 2017 par section	227,8	1 134,6
2018 Prévision actualisée	Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	307,8	170
	Recettes Autres amendes de la police de la circulation	–	859,3
	Total des recettes 2018 par section	307,8	1 029,3
	programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière	269,6*	–
	programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	–	26,2
	programme 754 Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	–	516,6
	programme 755 Contribution au désendettement	–	486,6
	Total des dépenses 2018 par section	269,6	1 029,3

* après annulation de crédits prévus par le présent projet de loi de finances rectificative.

Source : rapports annuels de performances et réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Cette architecture est complexe. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, en charge du suivi de ce compte spécial, ont d’ailleurs recommandé de supprimer les deux sections et de rapprocher les programmes ⁽¹⁾.

1. Les recettes du CAS Radar

En recettes, le CAS Radar est alimenté par une fraction du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers, ainsi que par une

(1) Nadia Hai et Roman Grau, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, annexe 39 : Sécurités : police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 1302, 11 octobre 2018 ([lien](#)).

fraction non plafonnée du produit des autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation.

Le tableau qui suit récapitule les règles de ventilation des recettes du CAS *Radar*.

VENTILATION DES RECETTES AU SEIN DES DEUX SECTIONS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Recettes du CAS	Recettes 1 ^{re} section <i>Contrôle automatisé</i>	Recettes 2 ^e section <i>Circulation et stationnement routiers</i>
Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	307,85 millions d'euros	170 millions d'euros
Autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la police de la circulation	–	Totalité sous déduction d'une fraction de 45 millions d'euros attribuée au budget général

Source : article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

a. Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction

Le produit des amendes forfaitaires issues des radars automatisés est affecté au CAS *Radar* dans la limite de 477,85 millions d'euros.

Ce plafond de recettes était à l'origine de 140 millions d'euros, avant d'être porté à 194 millions d'euros en 2008, 212,1 millions d'euros en 2009, 358 millions d'euros en 2011, 352 millions d'euros en 2012, 409 millions d'euros en 2013, 419 millions d'euros en 2017, puis 477,85 millions d'euros en 2018.

Actuellement, la fraction de recettes issues des amendes forfaitaires issues des radars automatisés est ventilée à hauteur de 307,85 millions d'euros au sein de la première section *Contrôle automatisé*, et à hauteur de 170 millions d'euros au sein de la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*.

Le solde de ce produit est affecté à l'AFITF, un établissement public administratif dont le rôle est d'apporter la part de l'État au financement des projets d'infrastructures nationales.

Il s'ensuit que les relèvements successifs du plafond de recettes affectées au CAS *Radar* pourraient, *prima facie*, pénaliser l'AFITF. Toutefois, la dynamique du produit des amendes issues des radars automatisés est telle qu'en pratique, le solde revenant à l'AFITF n'a cessé de progresser au cours des dernières années.

**AFFECTATION DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES
AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION**

(en millions d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019 (PLF)
Rendement total	579,3	611,7	642,2	736,0	824,5	927,8	1 036,0
CAS Radar 1 ^{re} section	239,0	239,0	239,0	239,0	249,0	307,8**	340,0
CAS Radar 2 ^e section	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0
Sous-total CAS RADAR	409,0	409,0	409,0	409,0	419,0	477,8	510,0
AFITF	170,3	202,7	233,2	333,0	405,5	450,0**	500,0

* prévision actualisée.

** en l'état du droit.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

***b. Le produit des autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées
de la police de la circulation***

Le produit des autres amendes de la police de la circulation, minoré d'une fraction de 45 millions d'euros revenant au budget général de l'État, est affecté au CAS Radar.

**AFFECTATION DES AUTRES AMENDES FORFAITAIRES ET DES AMENDES FORFAITAIRES
MAJORÉES DE LA POLICE DE LA CIRCULATION**

(en millions d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ⁽²⁾	2019 (PLF)
Rendement total	1 018,9	952,0	964,7	1 057,4	1 153,7	904,3⁽³⁾	831,7⁽³⁾
CAS Radar 2 ^e section	973,9	907,0	919,7	1 012,4	1 108,7	859,3	786,7
Fonds emprunts toxiques	—	—	—	—	—	—	—
FIPD ⁽¹⁾	45	45	45	—	—	—	—
Budget général	—	—	—	45	45	45	45

(1) Fonds interministériel de la prévention de la délinquance.

(2) prévision actualisée.

(3) La baisse du rendement s'explique par la décentralisation et la dépénalisation du stationnement payant et la mise en place d'un forfait post-stationnement en remplacement des amendes.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

2. Les dépenses du CAS Radar

a. La répartition des dépenses par programme et par section

Le CAS Radar prend en charge des dépenses afférentes à la politique de sécurité routière, réparties sur trois programmes budgétaires, et contribue au désendettement de l'État au titre d'un quatrième programme budgétaire.

La première section *Contrôle automatisé* comprend un seul programme budgétaire, le programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, qui finance l'installation et l'entretien des radars et la gestion du système de permis à points.

La deuxième section *Circulation et stationnement routiers* comprend les trois autres programmes. Deux contribuent à la politique de sécurité routière : le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte des crédits destinés à la généralisation du procès-verbal électronique aux collectivités locales, et le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, qui participe au financement d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun.

Enfin, les dépenses du programme 755 *Contribution au désendettement de l'État* sont affectées au budget général de l'État en recettes non fiscales.

b. Des dépenses majoritairement consacrées à la sécurité routière

La création du CAS *Radar* reposait sur la volonté de faciliter la compréhension de la politique de sanction aux infractions au code de la route. En substance, les recettes en provenance des amendes de la circulation, et en particulier des radars routiers, devaient prioritairement être affectées à des dépenses en vue de renforcer la sécurité routière. Dans les faits, moins de 62 % des recettes du CAS *Radar* ont été affectées à des actions de sécurité routière et environ 38 % ont servi à améliorer le solde budgétaire de l'État.

UTILISATION DES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS DEPUIS SA CRÉATION

Recettes et dépenses	Recettes	Dépenses de sécurité routière	Contribution au désendettement de l'État	Solde reporté
<i>En millions d'euros</i>	10 471,9	6 455,7	2 972,6	1 043,4
<i>En % des recettes</i>	100	61,7	28,4	10,0

Source : calculs commission des finances sur la base des rapports annuels de performances annexés aux lois de règlement du budget des années 2006 à 2017.

B. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. État des lieux de l'insécurité routière en France

Il ressort du dernier rapport de l'Observatoire national interministériel de sécurité routière ⁽¹⁾ que, malgré une baisse du nombre de personnes tuées en 2017 (3 684 décès au lieu de 3 738 en 2016), le nombre de blessés repart fortement à la hausse avec 76 840 personnes blessées, au lieu de 75 830 en 2016. L'essentiel de la mortalité routière se concentre sur des routes hors agglomération et hors autoroute (2 156 décès). La vitesse excessive ou inadaptée est la première cause d'accidents mortels selon les forces de l'ordre (citée dans 30 % des cas).

(1) *Observatoire national interministériel de la sécurité routière*, La sécurité routière en France, bilan de l'accidentalité 2017, 2018 ([lien](#)).

Toujours selon ce rapport, en 2017, le coût des accidents corporels s'établirait à 39,7 milliards dont :

- 11,3 milliards d'euros au titre de la mortalité ;
- 23,1 milliards d'euros au titre des hospitalisations ;
- 4 milliards d'euros pour les victimes légères ;
- et 1,2 milliard d'euros pour les dégâts matériels.

2. Conclusions du comité interministériel de la sécurité routière (CISR)

Le comité interministériel de la sécurité routière (CISR) fixe les grandes orientations de la politique du gouvernement et les actions prioritaires.

a. Le CISR du 2 octobre 2015

Le CISR du 2 octobre 2015 a fixé comme objectif de réduire la mortalité routière à moins de 2 000 personnes tuées sur les routes de métropole à l'horizon 2020. À ce titre, il a notamment conclu à la nécessité de renforcer les contrôles automatisés de la vitesse par une modernisation des radars et une externalisation de la conduite des véhicules dotés de systèmes de contrôle embarqués.

Cette nouvelle stratégie radars repose sur les mesures principales suivantes :

- porter le parc de radars à 4 700 équipements d'ici fin 2018 ;
- multiplier par quatre le nombre des zones sécurisées par des dispositifs de contrôle automatisé, en installant notamment des radars « leurres » (il s'agit de créer des zones de contrôle de la vitesse, toujours signalées par un panneau, au sein desquelles des radars seront susceptibles d'être ou non présents) ;
- augmenter, au sein du parc, la proportion des radars autonomes déplaçables ;
- externaliser la conduite des véhicules radars, afin d'augmenter le temps d'utilisation quotidien effectif de ces dispositifs qui, inférieur à deux heures par jour auparavant, doit ainsi atteindre six heures dans un premier temps, puis huit heures en cible.

Selon l'étude d'impact, en 2018, « *plus de 100 équipements de ce type devraient être fonctionnels ; à termes, près de 400 véhicules seront conduits à l'année* » par des prestataires avec des radars embarqués.

La mise en œuvre de ces décisions nécessite de nouveaux moyens pour les programmes budgétaires du CAS Radar.

Ces nouveaux moyens doivent permettre de financer le déploiement des nouveaux dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des radars discriminants, des radars mobiles de nouvelle génération et des véhicules dans lesquels ils sont installés, ou de radars déplaçables. La modernisation du parc est notamment assurée par la mise en double-face de radars discriminants qui se poursuit en 2019 pour atteindre 600 équipements, selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement. Ce sont également 200 cabines leurres multifonctions qui seront déployées en 2019 en remplacement des radars feux rouges.

L'externalisation de la conduite des voitures radars sera en vigueur dans quatre régions d'ici la fin de l'année 2018. Pour 2019, il est prévu que trois régions supplémentaires en soient bénéficiaires.

b. Le CISR du 9 janvier 2018

Par ailleurs, le CISR du 9 janvier 2018 a retenu dix-huit mesures fortes pour mieux prévenir et lutter contre l'insécurité routière dont :

– la baisse de la vitesse maximale sur les routes à double sens sans séparateur central situées hors agglomération ; cette mesure a été mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2018 par un décret du 15 juin 2018 ⁽¹⁾ ;

– et la création un fonds d'investissement pour la modernisation des structures sanitaires et médicosociales destinées à la prise en charge des accidentés de la route.

Ce fonds doit être doté de l'intégralité du surplus des recettes perçues par l'État lié à l'abaissement de la vitesse maximale autorisée sur les routes à double sens sans séparateur central situées hors agglomération. Ce surplus de recettes est estimé à 26 millions d'euros par le Gouvernement, avec une hypothèse d'un doublement du nombre d'infractions enregistrées par les 620 radars fixes et 160 radars mobiles situés sur les routes concernées.

La mise en œuvre de cette dernière mesure nécessite de prévoir dans la loi une affectation partielle des recettes issues des amendes de la circulation à un tel fonds.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE BAISSSE DE 38,24 MILLIONS D'EUROS DE L'AFFECTATION AU CAS RADAR DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES DES RADARS AUTOMATISÉS ROUTIERS

Le présent article modifie, pour 2018, les dispositions relatives aux recettes du CAS *Radar*.

(1) Décret n° 2018-487 du 15 juin 2018 relatif aux vitesses maximales autorisées des véhicules ([lien](#)).

Le dispositif proposé consiste à baisser de 38,24 millions d’euros les recettes de la section *Contrôle automatisé* du CAS Radar en provenance des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Pour ne pas affecter la section *Circulation et stationnement routiers*, il est également prévu de baisser de 38,24 millions d’euros le plafond global de recettes en provenance des radars automatisés routiers.

Le plafond global est ainsi ramené à 439,61 millions d’euros au lieu de 477,85 millions d’euros en l’état du droit tandis que le plafond de la première section passe de 307,85 à 269,61 millions d’euros. Le plafond de la seconde section est maintenu à 170 millions d’euros.

PLAFOND DE RECETTES POUR 2018 PAR SECTION DU CAS RADAR EN PROVENANCE DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION

(en millions d’euros)

Évolution juridique	Plafond de recettes en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction (A= B+C)	Plafond de la 1^{re} section <i>Contrôle automatisé</i> (B)	Plafond de la 2^e section <i>Circulation et stationnement routiers</i> (C)
État du droit	477,85	307,85	170
Droit proposé	439,61	269,61	170

Source : présent article.

La baisse du plafond de recettes a pour objet d’ajuster les recettes aux dépenses prévues pour 2018.

En effet, le présent PLFR prévoit d’annuler 38,2 millions d’euros de crédits de paiement sur le programme 751. Le Gouvernement justifie cette annulation par des engagements devenus sans objet sur des dépenses de maintenance.

Dans l’évaluation préalable de l’article, le Gouvernement explique : « Jusqu’à juin 2018, les dépenses du programme 751 étaient assignées sur la caisse de deux comptes différents, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de la transition écologique et solidaire et celui du ministère de l’intérieur. Depuis le 1^{er} juillet 2018, les dépenses sont exclusivement assignées auprès du compte du ministère de l’intérieur. Le changement d’assignation comptable a conduit au recensement des dépenses engagées. »

Par ailleurs, le Gouvernement justifie cet ajustement par un souci de lisibilité et de transparence. Il souhaite que la section *Contrôle automatisé* du CAS Radar soit adoptée à l’équilibre. Selon lui, cela permet d’assurer la cohérence entre, d’une part, la fraction du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés affectée à cette section et, d’autre part, les dépenses qui sont inscrites sur les programmes de cette section.

**RECETTES ET DES DÉPENSES POUR 2018 DE LA PREMIÈRE SECTION DU COMPTE
D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION
ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

(en millions d’euros)

Recettes / Programmes budgétaires du CAS	1 ^{re} section <i>Contrôle automatisé</i>		
	État du droit	Droit proposé	écart
Recettes <i>Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction</i>	307,85	269,61	- 38,24
Dépenses <i>programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière</i>	307,85	269,61	- 38,24

Source : présent projet de loi de finances rectificative et réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

**B. UNE AFFECTATION SUPPLÉMENTAIRE DE 38,24 MILLIONS D’EUROS
AU BÉNÉFICE DE L’AGENCE DE FINANCEMENT DES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)**

L’abaissement du plafond de recettes du CAS *Radar* a pour effet d’augmenter les recettes affectées à l’Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) puisque celle-ci perçoit le solde des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers.

Le Gouvernement indique dans l’exposé des motifs et l’évaluation préalable du présent article que ces fonds « *pourront être consacrés à l’investissement dans les infrastructures de transport* », sans préciser si cela correspond à un besoin de financement supplémentaire de l’AFITF.

Le produit des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la circulation, d’un montant global de 1,83 milliard d’euros, devrait ainsi faire l’objet des affectations suivantes pour 2018 :

– 488,2 millions d’euros pour l’AFITF au lieu de 450 millions d’euros en l’état du droit ;

– près de 1,3 milliard d’euros pour le CAS *Radar* dont 269,6 millions d’euros pour la première section (au lieu de 307,85 millions d’euros en l’état du droit) et un peu plus d’un milliard d’euros pour la deuxième section ;

– et 45 millions d’euros pour le budget général.

**AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES ET FORFAITAIRES MAJORÉES
DE LA POLICE DE LA CIRCULATION POUR 2018**

(en millions d'euros)

Produit global des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées de la circulation
1 832,1

Amendes forfaitaires des radars automatisés	Autres amendes forfaitaires et forfaitaires majorées
927,8	904,3

AFITF	CAS Radar 1 ^{re} section	CAS Radar 2 ^e section		Budget général
488,2	269,6	170	859,3	45
		1 029,3		
	Total CAS Radar			
	1 298,9			

Source : d'après le présent projet de loi de finances rectificative et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

*

* *

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

*

* *

Article 2

**Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale
*Transition énergétique***

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article porte de 7 166 317 223 euros à 6 588 671 056 euros, soit une baisse d'environ 0,6 milliard d'euros, le montant de la fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée pour 2018 au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS *TE*). Ce faisant, les recettes du CAS *TE* sont ajustées au niveau des dépenses.

Il a pour effet d'augmenter d'environ 0,6 milliard d'euros la fraction de TICPE affectée au budget général de l'État.

Le présent article n'a pas d'effet sur le montant global du produit de la TICPE affecté à l'État, ni sur le solde budgétaire de l'État.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 50 de la loi de finances pour 2018 a modifié le fonctionnement du CAS *TE*.

Il a affecté en recettes :

- une fraction de 7 166 317 223 euros du produit de la TICPE ;
- une fraction d'un million d'euros du produit de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) ;
- et les revenus, nets de frais, tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine.

Il a élargi les dépenses :

- aux dépenses relatives à la préparation et la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence concernant l'implantation d'installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable ;
- et aux versements au profit des gestionnaires des réseaux publics d'électricité pour des projets d'interconnexion et pour un montant maximum cumulé de 42 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le CAS *Transition énergétique* (CAS *TE*) a été créé par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2015-1789 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

A. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *TE* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Années	Recettes					Dépenses	Résultat
	Fraction TICPE	Fraction TICFE	Fraction TICC	Fraction TICGN	Total		
2016	–	4 209,4	–	24,4	4 233,8	3 936,3	+ 297,5
2017	6 119,7	–	1,2	–	6 120,9	6 388,6	+ 29,8

1. Les recettes du CAS Transition énergétique

En 2016, les recettes du CAS *TE* étaient constituées par une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

La loi de finances pour 2017⁽¹⁾ a supprimé les quotes-parts de TICFE et de TICGN affectées au CAS *TE* au motif que la Commission européenne contestait le lien d'affectation entre les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et leur financement. Dans le même temps, et pour maintenir le niveau de recettes du compte, elle lui a affecté une quote-part du rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) égale à 39,75 % de la part revenant à l'État, ainsi qu'une quote-part du rendement de la TICC à hauteur de 9,09 % de son rendement global.

La loi de finances pour 2018⁽²⁾ a institué un nouveau mode de fixation des recettes en substituant un montant au pourcentage de la TICC et de la TICPE affecté au CAS *TE*. L'argument avancé pour justifier cette substitution était de pouvoir s'affranchir des aléas de prévisions de rendement de ces taxes.

La fraction de la TICPE affectée au CAS *TE* a ainsi été fixée à 7,166 milliards d'euros au lieu de 39,75 % de la part de l'État dans le rendement global de cet impôt.

De même, la fraction du produit de la TICC affectée au CAS *TE* a été fixée à un million d'euros au lieu de 9,09 % de son rendement en l'état du droit.

L'avantage est que le niveau de recettes est calibré pour permettre une couverture des dépenses. Mais ce compte ne bénéficie plus du dynamisme des taxes affectées en lien avec la montée en puissance de la trajectoire carbone.

La loi de finances pour 2018 a également affecté au CAS *TE* les revenus, nets de frais, tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine. Les garanties d'origine permettent de prouver qu'une certaine quantité d'électricité est d'origine renouvelable ou produite par cogénération. Elles permettent ensuite à des

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

(2) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

fournisseurs, indépendamment de leurs sources d’approvisionnement, de vendre des quantités d’électricité « verte » à leurs clients. La garantie d’origine peut être vendue séparément lorsque l’électricité n’a pas été vendue comme étant « verte ».

a. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La TICPE est régie par les articles 265 et suivants du code des douanes. Elle frappe essentiellement les produits pétroliers.

Son produit est partagé entre l’État, les départements, les régions et l’AFITF. Pour 2018, la part affectée au CAS *TE* est de 7 166 317 223 euros.

AFFECTATION DE LA TICPE 2017-2019

(en milliards d’euros)

Année	2017 exécution	2018 Prévision d’exécution	2019 Prévision
État budget général	11,1	13,3*	17,0
État CAS <i>Transition énergétique</i>	6,1	7,2*	7,2
Sous-total État	17,2	20,5	24,2
Départements	6,0	5,9	5,9
Régions (hors part Grenelle)	5,0	5,2	5,2
Régions part Grenelle	0,6	0,6	0,6
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	1,1	1,0	1,2
Total	30,5	33,8	37,7

* en l’état du droit.

Source : projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I.

b. La taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites, et les cokes

La taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les cokes (TICC) est régie par l’article 266 *quinquies* B du code des douanes. La taxe est due par le fournisseur de charbon à usage combustible, lors de la livraison au consommateur final.

Son tarif doit évoluer au cours des prochaines années au rythme de la trajectoire carbone prévue par l’article 16 de la loi de finances pour 2018 précitée. Des exonérations et des tarifs réduits sont prévus.

TARIF DE LA TICC PAR MÉGAWATTHEURE

(en euros)

2018	2019	2020	2021	2022
14,62	18,02	21,43	24,84	28,25

Source : article 266 *quinquies* B du code des douanes.

Le rendement de cet impôt est assez faible. Il est intégralement affecté à l’État. La part devant revenir au CAS *TE* en 2018 est d’un million d’euros de son rendement global, le solde étant affecté au budget général. Son rendement global

est évalué à environ 15 millions d'euros dans les annexes au du projet de loi de finances pour 2019.

2. Les dépenses du CAS Transition énergétique

Le CAS *TE* a été créé pour prendre en charge les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (programme 764 *Soutien à la transition énergétique*) et le remboursement à Électricité de France (EDF) du déficit de compensation de ses obligations de service public constaté au cours des années antérieures, ainsi que divers autres engagements financiers (programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*).

a. Le programme 764 Soutien à la transition énergétique

Les crédits de ce programme ont vocation à financer les compensations versées aux fournisseurs d'énergie au titre de charges de service public afférentes au soutien aux énergies renouvelables. Ces dépenses sont donc des dépenses contraintes puisqu'il s'agit de compensations des obligations de rachat de l'énergie produite.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾ a créé un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité de vendre directement sur le marché l'électricité produite tout en bénéficiant du versement d'une prime, appelée « *complément de rémunération* ». Les coûts qui résultent du versement de ce « *complément de rémunération* » font l'objet d'une compensation *via* le programme 764.

La loi de finances pour 2018 précitée a élargi les dépenses de ce programme :

– aux dépenses relatives à la préparation et la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence concernant l'implantation d'installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable ;

– et aux versements au profit des gestionnaires des réseaux publics d'électricité pour des projets d'interconnexion.

B. LE PROGRAMME 765 ENGAGEMENTS FINANCIERS LIÉS À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Entre 2009 et 2015, les recettes issues de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) n'ont pas couvert les charges et il en résulte un déficit de compensation, supporté uniquement par EDF.

Les crédits du programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique* sont destinés principalement à rembourser la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation des charges de service public de

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

l'électricité. Le déficit accumulé depuis 2002 s'élève, avec les frais de portage financier, à un montant de 5,8 milliards d'euros.

Le programme 765 prend également en charge le reliquat des remboursements de l'ancienne CSPE au titre du mécanisme de plafonnement qui existait.

C. LE BESOIN DE FINANCEMENT DU COMPTE POUR 2018

En l'état du droit, les recettes prévisibles sont de 7 167,3 millions d'euros, étant précisé que les recettes tirées de la mise aux enchères des garanties d'origine devraient être nulles en 2018, alors qu'elles avaient été estimées à 17 millions d'euros en LFI.

PRÉVISIONS DE RECETTES DU CAS *TE* POUR 2018 EN L'ÉTAT DU DROIT

(en millions d'euros)

Catégorie de recettes	Prévision
Fraction de TICPE	7 166,3
Fraction de TICC	1,0
Mise aux enchères des garanties d'origine	0,0
Total	7 167,3

Source : d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

Or, les dépenses pour 2018 sont désormais prévues à 6 589,7 millions d'euros.

PRÉVISIONS ACTUALISÉES DE DÉPENSES SUR LE CAS *TE* POUR 2018

(en millions d'euros)

Catégorie de dépenses	Prévision
Dispositif de soutien aux énergies renouvelables	4 905,7
Annuité de remboursement de la dette à EDF	1 622,0
Remboursement au titre des anciens plafonnements de contribution au service public de l'électricité (CSPE)	20,0
Études préalables auxancements d'appel d'offres	5,0
Versements au profit de gestionnaire de réseaux	37,0
Total	6 589,7

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur général.

Il s'ensuit que le compte présenterait en l'état du droit un excédent de 577,6 millions d'euros.

1. Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables

Par délibération en date du 12 juillet 2018⁽¹⁾, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a évalué pour 2018 les charges de service public de l'énergie, au titre des dispositifs relevant du CAS *TE* à 5 106,9 millions d'euros.

(1) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2018-156 du 12 juillet 2018 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2019 ([lien](#)).

**COÛT DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ÉNERGIES
RENOUVELABLES RELEVANT DU CAS TE**

(en millions d'euros)

2017	2018	2019
4 613,9	5 106,9	5 429,8

Source : Commission de régulation de l'énergie.

Toutefois, selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, la délibération de la CRE ne retient que les charges dites « au titre de l'année en cours ». Le montant à compenser budgétairement ne s'élèverait, selon le Gouvernement, qu'à 4 905,7 millions d'euros pour 2018.

À noter que le coût total des charges de service public de l'énergie a plus que doublé depuis 2011, y compris les dispositifs sociaux pris en charge par le budget général de l'État.

**SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DEPUIS 2009 AU TITRE DES CHARGES
DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ**

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Électricité	3 569,2	4 830,1	5 265,7	6 037,0	6 609,1	6 667,0	6 838,8	7 357,3	7 655,2
Gaz	20,4	32,0	50,1	82,9	102,9	129,2	125,6	101,4	132,8
total	3 589,5	4 862,1	5 315,8	6 119,9	6 712,0	6 796,2	6 964,3	7 458,7	7 788,0

Source : Commission de régulation de l'énergie, annexe 7 à la délibération du 12 juillet 2018 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2017.

2. Les engagements financiers

L'échéancier de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation a été fixé par un arrêté du 13 mai 2016.

**ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE REMBOURSEMENT À EDF
DU DÉFICIT DE COMPENSATION**

(en millions d'euros)

Année	Déficit de compensation restant dû au 31 décembre	Remboursement par le CAS TE
2015	5 772	0
2016	5 579	194
2017	4 351	1 228
2018	2 730	1 622
2019	891	1 839
2020	0	891
Total	–	5 772

Source : arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie.

Selon cet échéancier, l'annuité de remboursement doit s'élever en 2018 à 1,622 milliard d'euros.

3. Les autres dépenses

Le coût du remboursement des études préalables auxancements des appels d'offres est évalué à 5 millions d'euros pour 2018.

Les versements au profit de gestionnaire de réseaux devraient être de 37 millions d'euros.

Enfin, le montant des remboursements au titre des anciens plafonnements de CSPE est prévu à 20 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article porte de 7 166 317 223 euros à 6 588 671 056 euros le montant de la fraction de TICPE affectée au CAS *TE*, soit une baisse d'environ 0,6 milliard d'euros.

Ainsi, le montant des recettes et des dépenses prévisibles serait à l'équilibre pour 2018.

ÉQUILIBRE DU CAS *TE* POUR 2018

(en millions d'euros)

Fraction de TICPE	6 588,7	Dispositif de soutien aux énergies renouvelables	4 905,7
Fraction de TICC	1,0	Annuité de remboursement de la dette à EDF	1 622,0
Enchères des garanties d'origine	0,0	Remboursement des plafonnements de CSPE	20,0
		Études préalables auxancements d'appel d'offres	5,0
		Versements au profit de gestionnaire de réseaux	37,0
		Total	6 589,7

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur général.

Le dispositif proposé permet d'ajuster les recettes pour que celles-ci correspondent au montant des dépenses dont la majeure partie des dépenses sont des dépenses contraintes résultant de la délibération du 12 juillet 2018 de la CRE.

La baisse des recettes affectées au CAS *TE* d'environ 0,6 milliard d'euros augmente en contrepartie celles du budget général du même montant. Le montant global affecté à l'État reste inchangé.

AFFECTATION DE LA TICPE À L'ÉTAT POUR 2018

(en milliards d'euros)

Affectation	État du droit	Droit proposé
Budget général	13,3	13,9
CAS <i>Transition énergétique</i>	7,2	6,6
Total	20,5	20,5

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF14 de Mme Sabine Rubin.

M. Bastien Lachaud. Cet amendement vise à supprimer l'article 2.

Le CAS *Transition énergétique* soutient le développement des énergies renouvelables, notamment, depuis 2018, la réalisation d'études techniques de qualification des sites d'implantation pour des projets de production d'énergies renouvelables.

Cette année, la CRE estime que les compensations de charges au titre de 2018 seront inférieures de 0,6 milliard d'euros à ce qui était prévu. Est-ce à dire que nos objectifs en matière de développement des énergies renouvelables ne seront pas atteints ?

Par ailleurs, le Gouvernement considère que cela doit conduire à une moindre affectation de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques au CAS *Transition énergétique* à hauteur de 577,6 millions d'euros, et vous procédez de fait à une annulation de crédits globale à hauteur de 594,6 millions d'euros.

L'évaluation préalable met en avant l'intérêt d'un CAS « à l'équilibre ». Ne serait-il pas plus à l'équilibre si cette somme supplémentaire avait été « bloquée » au sein du CAS pour financer davantage le développement des énergies renouvelables ? Par ailleurs, nous n'avons aucune garantie sur le fait que ces crédits massivement annulés soient réinjectés ailleurs en faveur de la transition énergétique.

Entre cette disposition et les annulations de plusieurs millions d'euros de crédits du budget du ministère de la transition écologique et solidaire, où sont donc passées vos ambitions face à l'urgence écologique ? Nous souhaitons des réponses techniques et des justifications sérieuses.

M. le Rapporteur général. Nous avons un problème avec cet article, dont nous ferions mieux de changer l'intitulé pour éviter tout malentendu. Il donne en effet l'impression que 600 millions d'euros sont pris au CAS *Transition énergétique* pour être reversés au budget général de l'État. En réalité, il s'agit d'un simple ajustement technique qui consiste à aligner le montant des recettes du compte sur celui des dépenses.

Contrairement à ce que son nom suggère, le compte finance non pas toute la transition énergétique, mais uniquement certaines dépenses obligatoires de compensation d'obligations de service public de rachat des énergies renouvelables. Il a été créé en 2015 lorsque la CSPE a été remplacée par une taxe sur l'électricité.

Le montant des dépenses est fixé par la CRE, à l'exclusion de tout autre organisme. Vous trouverez dans mon rapport tous les chiffres et des explications détaillées sur la manière dont il est calculé. Je suis cependant d'accord avec vous :

ces chiffres devraient être indiqués dans l'exposé des motifs et l'évaluation préalable – sans cela, on n'y comprend strictement rien.

Même si nous laissons ces 600 millions d'euros dans ce compte, cela ne permettrait pas de dépenser davantage puisque ce sont des dépenses normées et fixées par la CRE. Je vous invite donc, cher collègue, à retirer cet amendement de suppression, même si je comprends que vous puissiez considérer que c'est une très mauvaise façon de présenter ce compte.

M. le président Éric Woerth. En effet, le compte est mal présenté. J'ai d'ailleurs fait la même confusion. On ne comprend pas bien, mais, en fait, il s'agit simplement d'une sous-consommation des crédits d'un compte qui ne porte que sur une partie de la transition énergétique.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

TITRE II RATIFICATION DE DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS

Article 3

Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise la perception de rémunération de services rendus par le service à compétence nationale dénommé Agence France Trésor pour des prestations réalisées pour le compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 2 de la loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a autorisé la perception de rémunération au titre de services rendus par l'Agence pour l'informatique financière de l'État.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article autorise, au-delà de l'entrée en vigueur du présent PLFR, la perception de rémunération de services instituée par le décret n° 2018-80 du 8 février 2018 ⁽¹⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'AGENCE FRANCE TRÉSOR ET LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE SOCIALE

1. L'Agence France Trésor (AFT), en charge de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État

Placée sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances, rattachée à la directrice générale du Trésor, **l'AFT est un service à compétence nationale, qui a pour mission de gérer la dette et la trésorerie de l'État.**

Elle doit gérer la dette au mieux des intérêts du contribuable, en favorisant la liquidité sur l'ensemble des produits de dette qu'elle émet, selon les principes de transparence, d'innovation et de sécurité.

(1) Décret n° 2018-80 du 8 février 2018 relatif à la rémunération de services rendus par le service à compétence nationale dénommé « Agence France Trésor » et à l'attribution de produits à la direction générale du Trésor.

Elle doit pourvoir aux besoins de trésorerie de l'État de sorte que celle-ci soit en mesure de respecter à tout moment et en toutes circonstances l'ensemble de ses engagements financiers.

2. La Caisse d'amortissement de la dette sociale en charge de la gestion de la dette sociale

Instituée à compter du 1^{er} janvier 1996, la CADES est un établissement public national à caractère administratif, qui a pour mission d'apurer la dette dite sociale⁽¹⁾. Celle-ci correspond aux déficits cumulés de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et transférés à la CADES.

L'apurement de la dette sociale par la CADES est financé *via* des ressources affectées représentant plus de 17 milliards d'euros par an :

– le produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), pour un montant de 7,2 milliards d'euros en 2017 ;

– le produit d'une fraction de 0,6 point de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital et d'une fraction de 0,3 point de la CSG sur les jeux, pour un total de 7,9 milliards d'euros ;

– et le versement annuel du Fonds de réserve des retraites (FRR) d'un montant de 2,1 milliards d'euros.

L'existence de la CADES est limitée dans le temps, celle-ci disparaissant à la date de l'extinction de ses missions. Après avoir été plusieurs fois reportée, la date prévisionnelle d'extinction de la CADES est désormais fixée à l'année 2024.

À la fin de l'année 2018, la CADES devrait avoir amorti 155,1 milliards d'euros de dette sociale. Le montant de la dette restant à amortir s'élèverait à 120,4 milliards d'euros, compte tenu de la nouvelle reprise de dette sociale à hauteur de 15 milliards d'euros prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

B. LE TRANSFERT À L'AFT DE LA GESTION DE LA DETTE SOCIALE, AU NOM ET POUR LE COMPTE DE LA CADES

1. Le transfert à l'AFT de la responsabilité opérationnelle des activités de financement sur les marchés financiers de la CADES

Le décret du 9 mai 2017 a prévu le rapprochement des activités financières de la CADES et de l'AFT, soit la gestion de la dette sociale par l'AFT au nom et pour le compte de la CADES⁽²⁾.

(1) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

(2) Décret n° 2017-869 du 9 mai 2017 relatif à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, article 8.

Il a notamment indiqué qu'une « *convention de mandat entre les deux parties précise la nature des tâches confiées à l'État au nom et pour le compte de l'établissement, les droits et obligations respectifs des parties, notamment l'information nécessaire à l'exercice par le conseil d'administration de ses prérogatives, les modalités du contrôle par le conseil d'administration de l'exercice de cette délégation* ».

En juillet 2017, le conseil d'administration de la CADES a approuvé, après examen, deux conventions :

– **une convention de mandat entre la CADES et l'AFT** confiant à l'État, au nom et pour le compte de la CADES, la responsabilité opérationnelle des activités de financement sur les marchés financiers ;

– **et une convention-cadre de mise à disposition des personnels contractuels** de la CADES à l'AFT avec une prise d'effet au 1^{er} octobre 2017.

En septembre 2018, le rapprochement entre les deux entités a donné lieu au **déménagement** dans les locaux de l'AFT des équipes de la CADES et de leurs outils.

Les compétences des équipes de la CADES et de l'AFT ont vocation à être mutualisées. Cette phase est progressive : elle a déjà commencé par une habilitation à traiter de certains agents de l'AFT sur les opérations de financement de la CADES à court terme, ce qui renforce la sécurité des opérations de la CADES.

D'autres chantiers seront progressivement mis en place (gestion mutualisée de la trésorerie, gestion mutualisée des opérations de post-marché).

2. Le cantonnement de la dette sociale et le maintien des organes de gouvernance de la CADES

Toutefois, il est à noter que le rapprochement opérationnel entre la CADES et l'AFT n'opère en aucune manière une reprise de la dette de la CADES par l'État, qui reviendrait notamment sur le choix du Parlement de cantonner la dette sociale dans une structure *ad hoc*.

Ce rapprochement qui repose sur le maintien de la personnalité juridique de la CADES avec maintien de ses propres organes de gouvernance, permet à l'État d'agir au nom et pour le compte de la CADES, en exerçant la responsabilité opérationnelle des activités de financement sur les marchés financiers dans le respect des missions et obligations de celle-ci. Les signatures de l'État et de la CADES demeurent inchangées, les dettes restent distinctes et les programmes de financement de l'État et de la CADES sont poursuivis sans modifications.

Le rapprochement opérationnel avec la CADES présente plusieurs avantages, au regard notamment de la fin de vie programmée de la CADES :

– réduire le risque opérationnel, et notamment le risque des personnels clés, en sécurisant le capital humain de la CADES à l’approche de sa date d’extinction (en 2024).

– et offrir de nouvelles opportunités aux personnels de la CADES pour que ces expertises soient préservées.

C. LA RATIFICATION DES DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS PAR L’ÉTAT

L’État peut percevoir des sommes en rémunération de services rendus. Ces rémunérations constituent des ressources budgétaires au sens de l’article 3 de la LOLF ⁽¹⁾. Elles sont comptabilisées en recettes non fiscales.

La frontière entre « *rémunérations pour services rendus* » relevant du pouvoir réglementaire et « *impositions de toutes natures* » relevant de la compétence du législateur par application de l’article 34 de la Constitution, est parfois délicate.

L’article 4 de la LOLF réaffirme la compétence du pouvoir réglementaire tout en instaurant un contrôle parlementaire. Il prévoit ainsi :

– que le pouvoir réglementaire peut créer et autoriser la perception de rémunération pour services rendus, par la voie de décrets en Conseil d’État, pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ;

– mais que les décrets instituant des rémunérations pour services rendus doivent être ratifiés par le législateur sous peine de caducité dans la plus prochaine loi de finances afférente à l’année concernée.

La LOLF préserve ainsi la capacité du Parlement à prévenir les dérives possibles consistant à créer des impositions sous couvert de tarifs divers et de redevances. Elle permet un juste équilibre entre les prérogatives de l’exécutif et le rôle du Parlement consistant à autoriser, en étant pleinement informé, la perception de l’ensemble des ressources de l’État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RATIFICATION DU DÉCRET RELATIF À L’AGENCE FRANCE TRÉSOR

Le présent article propose la ratification du décret du 8 février 2018 relatif à la rémunération de services rendus par le service à compétence nationale

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

dénommé « Agence France Trésor » et à l'attribution de produits à la direction générale du Trésor.

Le décret précise que peuvent donner lieu à rémunération pour services rendus les opérations réalisées pour le compte de la CADES en application de l'article 8 du décret du 24 avril 1996 ⁽¹⁾.

L'article 8 dudit décret prévoit que la CADES peut confier à l'État la responsabilité opérationnelle des activités de financement mentionnées au II de l'article 5 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 ⁽²⁾.

Les activités de financement visées sont :

- des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises ;
- des conversions facultatives ;
- des opérations de prise en pension sur titres d'État ;
- des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro ;
- des rachats, des échanges d'emprunts, des échanges de devises ou de taux d'intérêt, des achats ou des ventes d'options, de contrats à terme ou d'autres instruments financiers à terme.

Le décret précise que les produits de la rémunération des opérations sont attribués à la direction générale du Trésor. Aux termes de l'article 2 du décret à ratifier, le montant des rémunérations perçues au titre des opérations mentionnées précédemment est fixé « *par arrêté du ministre chargé du budget ou par voie de contrats relatifs à une prestation déterminée* ».

*

* *

La commission adopte l'article 3 sans modification.

*

* *

(1) Décret n° 96-353 du 24 avril 1996 relatif à la caisse d'amortissement de la dette sociale.

(2) Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 4

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2018, le déficit budgétaire de l'État à 80 milliards d'euros au lieu de 85,7 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale. Il évalue son besoin de financement à 197,2 milliards d'euros au lieu de 202,6 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale. Il ramène le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État au nombre de 1 949 528 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 960 333 ETPT en loi de finances initiale.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Le présent article a été adopté par la commission sans modification.

L'article d'équilibre du présent PLFR pour 2018 clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

Il fixe, pour 2018, le déficit budgétaire de l'État à 80 milliards d'euros au lieu de 85,7 milliards d'euros prévu en LFI ⁽¹⁾, soit une amélioration par rapport à la prévision de 5,7 milliards d'euros.

Le solde budgétaire de l'État ressort également à un niveau meilleur que celui prévu lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2019 (+ 1,3 milliard d'euros).

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2018

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2018	PLF 2019	PLFR 2018
Montant	- 85,7	- 81,3	- 80,0
Écart par rapport à la LFI 2018		+ 4,4	+ 5,7
		Écart par rapport au PLF 2019	+ 1,3

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget, de la trésorerie et du plafond d'autorisation des emplois. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

En application de l'article 35 de la LOLF ⁽¹⁾, les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du PLFR ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* ».

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2018, détaillées à l'état A annexé au présent PLFR, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont effectués par rapport aux prévisions de la LFI, corrigées du présent PLFR. L'exposé des motifs comporte un tableau avec l'impact consolidé des différentes modifications de l'équilibre budgétaire pour 2018, ce qui facilite la lecture et la compréhension du présent article.

Principales modifications de l'article d'équilibre général par rapport à la loi de finances initiale pour 2018

- Amélioration du **solde budgétaire** de l'État de 5,7 milliards d'euros ;
- Révisions à la hausse des **recettes** du budget général de 7,1 milliards d'euros dont 6,7 milliards d'euros sur les recettes fiscales et 0,4 milliard d'euros sur les recettes non fiscales ;
- Révision à la hausse des prélèvements sur recettes de 0,5 milliard d'euros ;
- Dégradation du solde des **comptes spéciaux et budgets annexes** de 0,8 milliard d'euros.

Ces différents écarts sont analysés dans l'exposé général du présent rapport.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2018.

Le **III** diminue le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État pour le porter à 1 949 528 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 960 333 en LFI pour 2018.

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

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre
du présent projet de loi de finances rectificative pour 2018**

Recettes totales nettes du budget général : 306,9 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 293,3 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 13,6 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 60,8 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général : 326,4 milliards d'euros

Solde budgétaire : – 80 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 80,2 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 0,2 milliard d'euros

Besoin de financement : 197,2 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 116,6 milliards d'euros

dont déficit à financer : 80 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : 0,6 milliard d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 949 528 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l'objet de l'état A, annexé au présent PLFR, qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. En application du 4° de l'article 34 de la LOLF précitée, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° de l'article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes, et des comptes spéciaux. Le tableau d'équilibre général comporte également, dans la colonne des ressources, une évaluation des remboursements et dégrèvements afin de faire ressortir le montant net des recettes.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la LFI pour 2018.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d'année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre présentée dans l'exposé des motifs que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 306,9 milliards d'euros et se composeraient de :

– 293,3 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 417,9 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 124,6 milliards d'euros) ;

– et 13,6 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 246,2 milliards d'euros après les prélèvements sur recettes de 60,8 milliards d'euros, dont 40,1 milliards au profit des collectivités territoriales et 20,7 milliards au profit de l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours (3,6 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 249,7 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2018

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	+ 417 944
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	<i>– 124 615</i>
Recettes non fiscales	+ 13 609
<i>Prélèvements sur recettes</i>	<i>– 60 783</i>
Fonds de concours	+ 3 582
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	249 736

Source : exposé des motifs du présent article.

III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances rectificative fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 5, 6 et 7 du présent PLFR.

Le tableau d'équilibre général du présent article ajuste le plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont, ainsi, plafonnées à 326,4 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 451 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements).

Dépenses nettes de l'État

À noter que, dans le tableau d'équilibre général, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales ne sont pas traités pas comme des charges mais comme des moindres ressources. Si l'on retraits le prélèvement sur recettes comme une dépense, le total des dépenses nettes du budget général de l'État prévu pour 2018 s'élève à 387,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances rectificative au lieu de 386,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale.

Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 329,9 milliards d'euros pour 2018.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2018

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	+ 450 976
À déduire : remboursements et dégrèvements	- 124 615
Fonds de concours	+ 3 582
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	329 942

Source : exposé des motifs du présent article.

B. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

1. Le solde du budget général

Le solde du budget général ressortirait en 2018 à – 80,2 milliards d'euros compte tenu :

– d'un montant de charges de 329,9 milliards d'euros (326,4 milliards hors fonds de concours) ;

– et d’un montant de ressources de 249,7 milliards d’euros (306,9 milliards d’euros de recettes totales nettes, desquelles il convient de déduire les prélèvements sur recettes de 60,8 milliards d’euros et d’ajouter les fonds de concours à hauteur de 3,6 milliards d’euros).

FORMATION DU SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L’ÉTAT EN 2018

(en millions d’euros)

Texte	LFI 2018	PLFR 2018
Ressources	242 910	249 736
Charges	329 612	329 942
Solde du budget général	– 86 702	– 80 206

Source : exposé des motifs du présent article.

2. Le solde budgétaire

Après prise en compte du solde des budgets annexes (25 millions d’euros), et des comptes spéciaux (0,2 milliard d’euros au lieu d’un milliard d’euros prévu en LFI), le déficit budgétaire de l’État est estimé à 80 milliards d’euros pour 2018 dans le présent PLFR au lieu de 85,7 milliards d’euros dans la LFI pour 2018.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L’ÉTAT EN 2018

(en millions d’euros)

Texte	LFI 2018	PLFR 2018
Solde du budget général	– 86 702	– 80 206
Solde des budgets annexes	+ 8	+ 25
Solde des comptes spéciaux	+ 1 021	+ 160
Solde budgétaire	– 85 673	– 80 021

Source : exposé des motifs du présent article.

IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L’ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l’article 34 de la LOLF, l’article d’équilibre « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l’État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l’équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ».

En application de l’article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d’année.

Le 1° du II du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l’État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2018 est prévu à 197,2 milliards d’euros au lieu de 202,6 milliards d’euros en LFI. La baisse des prévisions du besoin de financement s’explique par la baisse de la prévision du déficit budgétaire à financer. Le besoin de financement se décompose ainsi :

– 116,6 milliards au titre de l’amortissement de la dette (remboursement du capital), sans changement par rapport à la LFI ;

– 80 milliards au titre du déficit budgétaire au lieu de 85,7 milliards d’euros en LFI ;

– et 0,6 milliard au titre d’autres besoins de trésorerie au lieu de 0,3 milliard d’euros en LFI.

Les émissions de dette pour l’ensemble de l’année 2018 sont évaluées à 195 milliards d’euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, soit un montant inchangé par rapport à la LFI.

Le solde du besoin de financement est couvert par d’autres ressources de trésorerie.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2018

(en milliards d’euros)

Besoin de financement		Ressources de financement	
Amortissement de la dette	116,6	Émissions de dette	195,0
Déficit à financer	80,0	Autres	2,2
Autres	0,6		
Total	197,2	Total	197,2

Source : *présent article*.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l’État demeure inchangé par rapport à ce que prévoit la LFI. En conséquence, ce plafond demeure fixé à 79,1 milliards d’euros pour 2018.

V. LE PLAFOND D’AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L’ÉTAT

En application de l’article 35 de la LOLF, la première partie de la loi de finances rectificative fixe un plafond d’autorisation des emplois rémunérés par l’État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents *au prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l’ensemble des emplois rémunérés par l’État.

Le **III** du présent article fixe ce plafond à 1 949 528 ETPT au lieu de 1 960 333 ETPT en loi de finances pour 2018, soit une baisse de 10 805 ETPT.

L'article 8 du présent PLFR modifie les plafonds d'autorisation d'emplois de l'État pour le budget général.

Ces plafonds ministériels complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), conformément au III de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

*
* *

La commission examine l'amendement CF13 de Mme Sabine Rubin.

M. Bastien Lachaud. Étant donné les délais dans lesquels le Gouvernement nous demande d'examiner ce PLFR, je comprends qu'il soit difficile de nous donner les réponses techniques appropriées aux questions que nous-mêmes n'avons qu'à peine le temps de formuler.

Cela étant, si le collectif budgétaire de fin d'année est un exercice technique, il s'apparente cette fois à un exercice politique. Avec 2,7 milliards d'euros de coupes budgétaires, il ne s'agit pas simplement d'un ajustement technique à la suite de sous-consommations ou de surconsommations de crédits. Le Gouvernement veut clairement pousser tous les ministères à réduire leurs budgets. Sont réduits de 492 millions d'euros les crédits de la mission *Travail et emploi*, de 200 millions d'euros ceux de la mission *Écologie, mobilité et développement durables*, de 200 millions d'euros ceux de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Les transferts aux collectivités territoriales diminuent également de 200 millions d'euros, les moyens de la mission *Gestion des finances publiques* de 90 millions d'euros.

C'est quasiment un nouveau budget que nous examinons donc, dans un délai record. C'est pourquoi nous proposons, par cet amendement, de revenir sur l'ensemble de ces coupes budgétaires.

M. le Rapporteur général. Vous avez détaillé les missions du budget, mais l'article 4 est l'article d'équilibre général. Il évalue à 80 milliards d'euros le déficit de l'État pour 2018 au lieu de 85,7 milliards d'euros en LFI, soit une amélioration de 5,7 milliards d'euros par rapport à la prévision.

Je pense que votre amendement est en quelque sorte un amendement d'appel, cher collègue. Il ne peut pas être adopté, car la loi organique relative aux lois de finances dispose qu'une loi de finances doit comporter un article d'équilibre. Nous allons discuter des annulations de crédit une par une à

l'occasion de l'examen des amendements suivants, mais je suis en tout cas défavorable à cette suppression de l'article d'équilibre.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 et l'état A sans modification.

*

* *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2018. - CRÉDITS DES MISSIONS

Article 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent PLFR. Ces ouvertures et annulations sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	7 686 377 365	6 778 018 553
Annulations	1 887 059 506	2 050 161 926
Solde	5 799 317 859	4 727 856 627

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, les crédits du budget général retracés à l'état B sont relevés :

- de 450,24 milliards d'euros à 456,04 milliards d'euros en AE ;
- et de 446,25 milliards d'euros à 450,96 milliards d'euros en CP.

Toutefois, la mission *Remboursements et dégrèvements* porte des ouvertures de crédits à hauteur de 4,65 milliards d'euros en AE et en CP. Ainsi, les ouvertures nettes de crédits du budget général sont limitées à 1,15 milliard d'euros en AE et à 80 millions d'euros en CP, hors cette mission.

Les AE sont relevées de 330,3 milliards d'euros à 331,4 milliards d'euros et les CP sont quasiment stables passant de 326,3 milliards d'euros à 326,4 milliards d'euros.

Les principales ouvertures de crédits portent sur les missions suivantes :

– *Engagements financiers de l'État*, avec une augmentation nette de 401 millions d'euros en CP, dont un surcoût de la charge de la dette de l'État évaluée à 453 millions d'euros ;

– *Solidarité, insertion et égalité des chances*, avec une augmentation nette de 248 millions d'euros en CP, au titre principalement d'une augmentation des bénéficiaires de la prime d'activité par rapport aux prévisions ;

– *Enseignement scolaire*, avec une augmentation nette de 147 millions d'euros en CP, au titre de dépenses de personnel supérieures aux prévisions.

*

* *

La commission examine l'amendement CF49 de M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. Par cet amendement, nous refusons que le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* soit une variable d'ajustement budgétaire. La diplomatie culturelle et d'influence est essentielle, comme nous l'expliquent tous les ambassadeurs et tous les membres du corps diplomatique lors de nos déplacements à l'étranger. Las ! Le Gouvernement manifeste une absence de volonté en cette matière. Le français est aujourd'hui la quatrième langue la plus parlée au monde – dans quelques décennies, ce sera sûrement la deuxième. Une action en matière de diplomatie culturelle reste donc indispensable, car c'est aussi comme cela que la France peut faire valoir ses intérêts géostratégiques. Nous déplorons le manque de volontarisme du Gouvernement.

M. le Rapporteur général. Vous souhaitez, cher collègue, supprimer l'annulation de 9,6 millions d'euros de crédits du programme *Diplomatie culturelle et d'influence*. Rappelons cependant que lesdits crédits ont augmenté de 3,1 millions d'euros entre la LFI pour l'année 2017 et la LFI 2018, et de 6,5 millions d'euros supplémentaires en cours de gestion. Cela représente un total de 9,6 millions d'euros, soit le montant exact de la diminution de crédits prévue par le présent PLFR, qui revient donc à stabiliser en 2018 les crédits à leur niveau de 2017. Par ailleurs, je tiens à souligner que cette diminution porte exclusivement sur des crédits mis en réserve, déjà indisponibles pour les gestionnaires de programme. Enfin, elle ne représente que 1,3 % des crédits totaux du programme, ce qui ne me semble pas de nature à remettre en cause l'exercice des missions relatives à ce programme.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF24 de M. Bastien Lachaud.

M. Bastien Lachaud. Peut-être cet amendement est-il plus important encore que le précédent, car il concerne les sept prochaines années de la loi de programmation militaire (LPM).

Demander aux armées de payer les opérations extérieures (OPEX) intégralement, c'est rompre avec la logique du financement interministériel inscrite non seulement à l'article 4 de la LPM en cours, mais également à l'article 4 de la précédente. C'est renoncer au principe selon lequel, lorsque les armées font la guerre, c'est la Nation tout entière qui est responsable, pas seulement le ministère des armées ; c'est rompre avec une doctrine qui était celle de tous les gouvernements successifs depuis des années. C'est un renoncement au maintien, voté au mois de juillet dernier, du principe du financement interministériel. Et ce sont donc 400 millions d'euros qui sont pris aux armées – 800 millions d'euros au total pour cette année. Cela entraînera des reports de charges sur l'année prochaine et l'augmentation de 1,5 milliard d'euros votée en LFI pour l'année 2019 n'aura pas de réalité.

Pour la première fois de l'histoire, une loi de programmation militaire ne sera même pas appliquée la première année de son exécution !

M. le président Éric Woerth. C'est un amendement important. La question a été posée au Gouvernement, elle lui sera à nouveau posée en séance.

M. le Rapporteur général. Effectivement, monsieur le président, nous avons tous deux interrogé le Gouvernement lors de la présentation du PLFR. Le projet de loi prévoit une ouverture de 404 millions d'euros au titre du programme *Préparation et emploi des forces* et une annulation de 404 millions d'euros répartie sur plusieurs programmes de la mission, dont 319 millions d'euros sur le programme *Équipement des forces*. Cela n'est pas en ligne avec l'article 4 de la LPM, qui prévoit un financement interministériel des surcoûts.

Je souligne quand même les avancées en termes de budgétisation des OPEX. Les provisions au titre des OPEX et des missions intérieures (MISSINT) ont été relevées en 2018 à 750 millions d'euros, dont 650 millions d'euros prévus en LFI 2018, contre 450 millions d'euros en 2017, et 100 millions d'euros de crédits de masse salariale, contre 41 millions d'euros en 2017. Cela représente un effort significatif de meilleure budgétisation initiale. Pour l'exercice en cours, la prévision de coût au titre des OPEX et MISSINT s'élève à environ 1,37 milliard d'euros.

Le reste à financer s'élève donc à environ 0,6 milliard d'euros pour 2018. Il est financé *via* des redéploiements de crédits non utilisés, notamment des crédits alloués aux dépenses de personnel, dont la sous-exécution est estimée à 155 millions d'euros, certains postes proposés dans le cadre des mouvements de

mutation n'ayant pas été pourvus, et *via* des annulations de crédits mis en réserve d'autres programmes.

Je suis donc défavorable à votre amendement, mais la question sera posée au Gouvernement.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je suis très choqué par les arguments avancés à l'appui de cet amendement. Comment peut-on considérer le fait que des dépenses qui engagent les armées figurent dans le budget des armées comme attentatoire à l'engagement de la Nation tout entière ? Il y a simplement un principe de spécialisation.

C'est l'inverse qui est un abus. Quand des crédits alloués en LFI à l'éducation nationale se retrouvent à financer les opérations militaires extérieures, il y a véritablement tromperie démocratique ! Il est tout à fait normal, en revanche, de faire un effort pour que les OPEX soient financées dans le cadre du budget des armées. C'était vraiment un expédient que la pratique consistant à mobiliser l'ensemble des budgets pour financer artificiellement des OPEX – parce qu'on ne voulait pas faire figurer en LFI l'engagement militaire de la France à la hauteur requise.

Mme Véronique Louwagie. M. le Rapporteur général justifie les mouvements en prenant en compte les niveaux de provisions, les évolutions de masse salariale, une sous-budgétisation et un redéploiement des crédits, mais la question essentielle, peut-être la seule question, est celle du respect des orientations adoptées dans le cadre de la LPM 2019-2025. Que l'on y souscrive ou non, il serait inconcevable d'y déroger quelques mois plus tard. C'est la seule question : l'article 4 de la LPM 2019-2025 est-il respecté ?

Mme Christine Pires Beaune. Je salue l'effort de budgétisation et de sincérisation, mais, effectivement, la seule question qui se pose est celle du respect de la LPM. J'espère que le Gouvernement y répondra en séance, mais il s'agit d'une rupture avec la doctrine selon laquelle les surcoûts n'étaient pas assumés par la seule mission *Défense*.

M. Bastien Lachaud. Cher collègue Bourlanges, non, la guerre n'est jamais prévisible ni souhaitable. Et, au début de l'année, nous ne savons pas si nos armées seront obligées ou contraintes de participer à une opération militaire. Le cas échéant, il en résulte des surcoûts, qui ne sont pas liés à une décision du ministère des armées ; c'est la Nation tout entière qui est concernée. Une prise en charge interministérielle est donc logique.

Par ailleurs, monsieur le Rapporteur général, si l'effort de budgétisation est notamment financé par une sous-utilisation des crédits de personnel, pour un montant de 155 millions d'euros, cela veut dire que nous n'avons pas réussi à fidéliser nos soldats. La LPM devait résoudre ce problème avec le plan « Famille ». Si nous prenons sur ces crédits, nous ne ferons qu'aggraver les choses.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CF11 de Mme Valérie Rabault et CF23 de M. Éric Coquerel.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement CF11 vise à commencer à mettre en œuvre une mesure que nous avons proposée dans notre budget alternatif : l'intégration d'une composante « carburant » au chèque énergie.

La trajectoire carbone décidée sous ce gouvernement prolonge celle adoptée sous le précédent par des augmentations qui suscitent la colère et me semblent – c'est un avis personnel – justifier les mouvements du 17 novembre prochain. L'an dernier, nous avons déjà évoqué le problème du pouvoir d'achat au moment où nous examinions le projet de budget pour l'année 2018. En 2019, toute une partie de la population qui travaille et gagne entre 1 et 1,3 fois le SMIC, notamment des femmes qui travaillent en coupure et les personnes qui exercent des métiers à domicile, faire face aux hausses des carburants est tout simplement impossible. Avec une composante carburant dans le chèque énergie, avec ces 50 millions d'euros, nous commencerions à répondre au problème.

M. Bastien Lachaud. L'amendement CF23 vise à rétablir les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui subissent une baisse inacceptable si nous voulons la transition écologique. Ainsi, les crédits du programme *Expertise, information géographique et météorologie* subissent une baisse de 5 millions d'euros, alors que Météo France est un pilier de l'information et de la prévention des risques liés aux phénomènes extrêmes dus au réchauffement climatique – nous l'avons vu avec les inondations de l'Aude. Si le travail de Météo France, avec l'alerte orange, a été remis en cause, comment justifier de ne pas lui donner des moyens ? Ce travail peut sauver des vies.

M. le Rapporteur général. Un mot général, tout d'abord : je remercie l'ensemble des groupes de s'être abstenus de tout amendement à caractère fiscal dans le cadre de ce PLFR et d'avoir fait preuve d'une certaine mesure, comme je l'avais demandé. Les amendements sont parfaitement cohérents avec la logique du texte, et c'est pourquoi je prends la peine d'y répondre de manière assez exhaustive. Le Gouvernement s'est livré à un exercice de responsabilité ; nous y répondons en faisant nous aussi, par-delà nos divergences, preuve de responsabilité.

J'en viens aux amendements CF11 et CF23.

Chère collègue Pires Beaune, les annulations de crédits portent sur des crédits qui étaient mis en réserve, donc déjà indisponibles pour les gestionnaires de programme. Revenir sur ces annulations ne permettrait pas une « rallonge » en faveur des bénéficiaires du chèque énergie. Je vous rappelle également que le PLF 2019 prévoit une très forte hausse des crédits qui y sont consacrés, avec une dotation de 711 millions d'euros.

Cher collègue Lachaud, par votre amendement, vous revenez sur les annulations de crédits mais pas sur les ouvertures de crédits sur cette mission. Or, si les annulations s'élèvent à 200 millions d'euros, les ouvertures de CP s'établissent à 86 millions d'euros, soit un niveau net d'annulations de crédits ramené à 114 millions d'euros. Hors mesures de périmètre, les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* augmentaient de 480 millions d'euros entre 2017 et 2018. Voilà qui me semble révéler non pas une baisse mais une moindre tendance haussière.

Je suis donc défavorable à ces deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements CF11 et CF23.

Elle en vient à l'amendement CF48 de M. Éric Coquerel.

M. Bastien Lachaud. Par cet amendement, nous nous opposons à l'annulation de plus de 56 millions d'euros de crédits de la mission *Économie*, soit 3 % de leur total, proportion qui n'est pas anecdotique.

M. le Rapporteur général. Ces annulations de crédits de la mission *Économie*, qui s'élèvent à 57 millions d'euros en AE et 56 millions d'euros en CP, recouvrent un certain nombre d'éléments : une sous-exécution de crédits de fonctionnement, en particulier sur des dépenses provisionnées au titre de contentieux ; de moindres dépenses de personnel en raison de départs plus nombreux qu'anticipé ; un renouvellement d'un bail de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes à un coût moins élevé qu'anticipé ; une évaluation plus favorable qu'en LFI de la subvention à Bpifrance Assurance Export, essentiellement du fait d'une clarification des règles fiscales applicables.

On peut effectivement considérer qu'il aurait fallu conserver ces crédits au sein de la mission pour financer de nouvelles dépenses, et je crois que c'est le sens de votre amendement. J'estime, à l'inverse, qu'il est important de respecter notre objectif de solde budgétaire. Nous assumons d'annuler les crédits qui ne sont plus justifiés par la dépense prévue initialement.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CF51 de M. Éric Coquerel.

M. Bastien Lachaud. Nous proposons de mettre fin à la saignée dans les moyens humains et financiers des administrations fiscales, notre objectif étant notamment de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Alors que les effectifs de Bercy diminuent année après année, l'évasion fiscale, selon les dernières estimations, représente non plus 60 milliards d'euros, mais 80 milliards d'euros ! Il est évident que financer quelques centaines d'inspecteurs des impôts coûtera

largement moins cher – en fait, ces fonctionnaires rapporteraient énormément d’argent au budget de l’État. Nous souhaitons mettre un terme à ce qui est une fausse économie.

M. le Rapporteur général. Cette annulation de CP représente 0,8 % des crédits votés par le Parlement. Elle résulte notamment d’un nombre de départs à la retraite plus important qu’anticipé en début d’année, de l’annulation de la réserve de précaution, de sous-exécutions sur des remboursements de la part salariale des titres restaurant avancée par l’administration, de la maîtrise de dépenses informatiques et de prévisions plus favorables sur les dépenses d’action sociale interministérielle. Ce sont donc des raisons purement techniques qui ont conduit à ces annulations, et elles ne remettent pas en cause la politique menée par le ministère.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

Mme Émilie Cariou. Ces dernières années, ce n’est pas sur les effectifs dédiés au contrôle fiscal qu’ont été faites les économies. Il faut donc relativiser. Sur 10 000 agents dédiés au contrôle fiscal, nous comptons environ 4 000 vérificateurs, chiffre assez stable depuis plusieurs années. Nous suivons de très près la question, effectivement importante, cher collègue Lachaud. Quant aux estimations, on ne sait ce qui relèverait de la fraude et ce qui relèverait de l’optimisation, mais vous connaissez notre volonté de lutter contre la fraude et l’optimisation fiscale agressive.

J’ai posé une question écrite pour pouvoir appréhender beaucoup plus finement les effectifs consacrés au contrôle fiscal, mais, évidemment, nous en avons besoin pour mettre en œuvre la loi relative à la lutte contre la fraude.

Mme Véronique Louwagie. Il y aurait eu, dites-vous, monsieur le Rapporteur général, plus de départs à la retraite que prévu, mais c’est étonnant : si quelque chose peut facilement être prévu, c’est bien le nombre de départs à la retraite !

M. le Rapporteur général. Ancien fonctionnaire de Bercy, je peux vous dire, chère collègue, que ce n’est pas si évident. Nombreux sont ceux qui ne prennent pas leur retraite précisément à l’âge de la retraite. Anticiper est assez difficile, d’autant que beaucoup restent aussi longtemps qu’il leur est possible de prolonger leur carrière – ce qui peut réserver des surprises.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle en vient à l’amendement CF50 de M. Éric Coquerel.

M. Bastien Lachaud. Nous proposons de revenir sur la suppression de 60 millions d’euros de crédits alloués au ministère de la justice, dont 4 millions d’euros de crédits de personnel, ce qui représente environ 50 emplois. La plupart des syndicats considèrent pourtant qu’il manque plus de 1 000 magistrats et nous

savons que notre pays est de ceux qui, en Europe, dépensent le moins par habitant pour la justice. Vous connaissez dans quels délais les dossiers sont traités, et ils ne cessent de croître. Dans ma circonscription, à Aubervilliers, le tribunal d'instance n'ouvre même plus ses portes au public car il n'a pas assez de greffiers pour répondre à la demande, ce qui engendre des situations inextricables. Dans ces conditions, ne pas créer des postes pour lesquels des crédits étaient prévus pose vraiment problème.

M. le Rapporteur général. Ces annulations, cher collègue, résultent principalement d'une maîtrise des crédits de fonctionnement, qui permet une annulation de 33 millions d'euros de crédits mis en réserve, et d'une dépense relative à l'aide juridictionnelle inférieure de 8,3 millions d'euros aux prévisions, ce qui donne également lieu à une annulation de crédits mis en réserve. Elles ne remettent donc pas en cause des services essentiels du ministère de la justice.

Vous soulevez cependant un problème important : l'attractivité d'un certain nombre de métiers. Dans mon département des Hautes-Alpes, certains postes ouverts sont difficilement pourvus car un peu éloignés des grands centres urbains.

Cela étant, la LFI pour 2018 avait prévu un budget en hausse de 179 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017. Les annulations sont donc très réduites au regard du total des crédits initiaux.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CF47 de Mme Sabine Rubin.

M. Bastien Lachaud. Nous demandons l'annulation de la diminution de 204 millions d'euros des crédits de la recherche. Celle-ci non plus ne semble pas être une priorité du Gouvernement !

M. le Rapporteur général. Encore une fois, il s'agit d'annulations de crédits mis en réserve, déjà indisponibles pour les gestionnaires de programme, ou qui n'avaient pas fait l'objet de notification aux opérateurs. Elles ne représentent en outre que 0,8 % des crédits initiaux totaux.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 et l'état B sans modification.

*

* *

Après l'article 5

La commission examine l'amendement CF22 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. À la suite de l'annulation de crédits de la mission *Défense* pour financer les OPEX et les MISSINT, nous demandons un rapport au Gouvernement sur les conséquences de ce changement de doctrine.

M. le Rapporteur général. Très franchement, chère collègue, à un rapport je préfère une réponse étayée du Gouvernement en séance. Je vous invite donc à retirer cet amendement pour l'instant, pour le redéposer en vue de la séance. Et n'oublions pas le travail de nos rapporteurs spéciaux et de nos rapporteurs pour avis, notamment lors du printemps de l'évaluation. Ils pourront faire le point sur cette question importante.

L'amendement est retiré.

*
* *

Article 6

Budgets annexes : annulations de crédits

Le présent article vise, au titre des budgets annexes, à ouvrir 15,9 millions d'euros en AE et en CP et à annuler 33,2 millions d'euros en AE et 32,4 millions d'euros en CP.

Les ouvertures de crédits portent exclusivement sur le programme *Navigation aérienne* du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, afin de redéployer des marges de manœuvre budgétaires constatées sur le second programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile* du même budget annexe. Les ouvertures de crédits doivent financer des programmes d'investissements sur les systèmes de navigation aérienne.

En miroir, les annulations de crédits portent sur le programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, à hauteur de 15,9 millions d'euros dont 9,3 millions d'euros sur les dépenses de personnel.

Le présent article prévoit également l'annulation de crédits sur le programme *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 17,3 millions d'euros en AE et 16,5 millions d'euros en CP, dont 1,6 million d'euros portent sur les dépenses de personnel en raison d'une diminution des effectifs plus importante que prévu. Par ailleurs, les autres annulations ont été permises par une maîtrise des dépenses liées aux coûts de production, des dépenses informatiques et des investissements.

*

* *

La commission adopte l'article 6 et l'état C sans modification.

*

* *

Article 7

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article procède à l'ouverture et à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au présent PLFR.

I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La LFI pour 2018 a fixé le niveau des crédits des CAS à 75 505 millions d'euros en AE et 75 581 millions d'euros en CP. Le présent PLFR abaisse les niveaux de crédits à 75 045 millions d'euros en AE et 75 080 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES CAS

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	134,3	131,9
Annulations	594,6	632,9
Solde	- 460,4	- 501,0

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les ouvertures de crédits relèvent des deux programmes suivants :

– *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants* sur le CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres, à hauteur de 77,4 millions d'euros en AE et en CP, afin de couvrir les dépenses liées à la prime à la conversion ;

– *Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage* sur le CAS Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage, à hauteur de 54,5 millions d'euros, au titre d'une prévision de recettes supérieure aux crédits disponibles.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les annulations de crédits portent sur les deux programmes suivants :

– *Structures et dispositifs de sécurité routière* sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, à hauteur de 38,2 millions d’euros, tirant les conséquences de retraits d’autorisations d’engagements, néanmoins sans conséquence sur la capacité opérationnelle des radars automatiques ;

– *Soutien à la transition énergétique* sur le CAS *Transition énergétique*, à hauteur de 594,6 millions d’euros, afin de prendre en compte la délibération de la CRE du 12 juillet 2018, réévaluant à la baisse les charges de service public ⁽¹⁾. Le prix de marché de l’électricité s’est en effet révélé plus élevé que lors des prévisions réalisées en juillet 2017.

Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d’achat de l’électricité produite à partir d’énergie renouvelable par les installations éligibles à l’obligation d’achat ou lauréates d’un appel d’offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du « complément de rémunération », qui constitue une prime associée à la vente d’électricité issue d’énergies renouvelables sur le marché. Ces contrats donnent lieu, soit à un surcoût lié à la différence entre le coût d’achat de l’électricité produite et le prix de marché, soit au versement de primes. Ces charges de service public sont compensées par l’État *via* le CAS *Transition énergétique*.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La LFI 2018 a fixé le niveau des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 131 051 millions d’euros en AE et à 129 392 millions d’euros en CP. Le présent projet de loi de finances rectificative abaisse le niveau des AE à 130 276 millions d’euros et le niveau des CP à 128 900 millions d’euros.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d’euros)

Mouvements	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	–	–
Annulations	774,8	491,9
Solde	-774,8	- 491,9

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Les annulations de crédits relèvent :

– du CCF *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*, à hauteur de 110 millions d’euros en AE et en CP, au titre des

(1) Commission de régulation de l’énergie, délibération n° 2018-156 relative à l’évaluation des charges de service public de l’énergie pour 2019, 12 juillet 2018.

avances mobilisables par FranceAgrimer en raison d'un besoin moindre de l'opérateur du fait de la « *dépréciation d'une partie de son stock de poudre de lait constitué dans le cadre de la politique d'intervention sur les marchés* » ;

– et du CCF *Prêts à des États étrangers*, à hauteur de 664,8 millions d'euros en AE et 381,9 millions d'euros en CP, du fait d'une annulation de 400 millions d'euros en AE au titre de la non-consommation de l'enveloppe initialement prévue pour les projets prêts non-concessionnels en Iran, d'une annulation de 117,1 millions d'euros en CP au titre de l'enveloppe pour l'Iran (20 millions d'euros) et de retards de décaissements pour plusieurs grands projets (97 millions d'euros), dont le transport express régional (TER) de Dakar au Sénégal, ou le métro du Caire en Égypte, ainsi qu'une annulation de 264,8 millions d'euros en AE et en CP du fait du report du traitement au Club de Paris de la dette de la Somalie et du Zimbabwe.

*

* *

La commission adopte l'article 7 et l'état D sans modification.

*

* *

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2018. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 8

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article met en application l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, visant à limiter à 1 % l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois. Ainsi, il abaisse de 10 805 équivalents temps plein travaillé (ETPT) le plafond global des autorisations d'emplois de l'État.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a fixé un écart maximum entre le plafond des autorisations d'emplois de l'État et la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article corrige le plafond des autorisations d'emplois de l'État au titre de l'exercice 2018, en application de l'article 11 de la LPFP 2018-2002 ⁽¹⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ EN LPFP RELATIF AUX PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

À l'initiative du Sénat ⁽²⁾, la LPFP de 2018 a instauré une règle visant à encadrer l'évolution des plafonds des autorisations d'emplois de l'État par rapport aux consommations d'emplois exécutées. Ainsi, l'article 11 de la loi précitée dispose qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Amendement n° COM-29, déposé par M. Albéric de Montgolfier, en première lecture, le 30 octobre 2017 ; le présent amendement prévoyait de fixer un écart maximum de 2 % entre le plafond d'emplois exécuté et le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale.

Il s'agit d'introduire une corrélation entre le niveau des plafonds des autorisations d'emplois et les emplois effectivement pourvus. Cela a pour objet d'accroître la portée de l'autorisation parlementaire et de renforcer la sincérité et la lisibilité des plafonds des autorisations d'emplois prévus pour le budget général et les budgets annexes de l'État.

Les écarts entre les plafonds des autorisations d'emplois et les niveaux d'exécution représentent en effet un écueil dans la compréhension de l'évolution des effectifs au sein de la fonction publique de l'État. Une certaine déconnexion est apparue au cours des dernières années entre le niveau des plafonds des autorisations d'emplois et les consommations d'emplois. Celles-ci sont en effet également contraintes par le niveau des crédits de dépenses de personnel par ministère, prévues au titre 2.

B. UNE VACANCE DE POSTES DE 1,7 % CONSTATÉE ENTRE L'EXÉCUTION 2017 ET LE NIVEAU DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT POUR 2018

L'exposé des motifs du présent article précise que l'écart entre le niveau du plafond des autorisations d'emplois de l'État et l'exécution s'est élevé à 1,7 % en 2017 pour l'ensemble des ministères. Cet écart est également désigné sous l'appellation de vacance d'emplois, c'est-à-dire d'emplois qui ne sont pas pourvus.

II. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA LPFP

Le présent article vise à appliquer l'article 11 de la LPFP, en corrigeant à la baisse le plafond des autorisations d'emplois de l'État, compte tenu d'une vacance de postes établie à 1,7 % soit un niveau supérieur à la limite maximale fixée à 1 %.

En conséquence, il abaisse le plafond des autorisations d'emplois de l'État de 10 805 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au titre de l'exercice 2018.

CORRECTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT POUR 2018

(en ETPT)

Désignation du ministère ou du budget annexe	LFI pour 2018	Correction en application de la LPFP	Plafond corrigé pour 2018
I. - Budget général	1 948 952	- 10 664	1 938 288
Action et comptes publics	126 536	- 1 472	125 064
Agriculture et alimentation	30 362	-	30 362
Armées	274 580	- 3 327	271 253
Cohésion des territoires	573	-	573
Culture	11 148	- 64	11 084
Économie et finances	13 137	- 193	12 944
Éducation nationale	1 021 721	- 3 466	1 018 255
Enseignement supérieur, recherche et innovation	8 016	- 662	7 354
Europe et affaires étrangères	13 530	- 71	13 459
Intérieur	287 325	- 480	286 845
Justice	84 969	- 199	84 770
Outre-mer	5 525	-	5 525
Services du Premier ministre	11 536	- 93	11 443
Solidarités et santé	9 938	-	9 938
Sports	-	-	-
Transition écologique et solidaire	40 805	- 477	40 328
Travail	9 251	- 160	9 091
II. - Budgets annexes	11 381	- 141	11 240
Contrôle et exploitation aériens	10 677	- 141	10 536
Publications officielles et information administrative	704	-	704
Total général	1 960 333	- 10 805	1 949 528

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Les ministères de l'éducation nationale, des armées et de l'action et des comptes publics portent l'essentiel de l'ajustement à la baisse du niveau de plafond des autorisations d'emplois, compte tenu d'un écart plus important avec le niveau de consommation en 2017. Ils représentent 76 % de la correction du niveau de plafond pour l'exercice 2018.

Le présent PLFR précise qu'un amendement de coordination sera déposé au projet de loi de finances pour 2019, afin de corriger par cohérence le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour l'exercice 2019.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement CF12 de Mme Sabine Rubin.

M. Bastien Lachaud. Cet amendement vise à appeler l'attention sur la baisse des plafonds d'emplois : la création de 10 000 équivalents temps plein – dont plus de 3 000 emplois dans l'armée –, qui avait été autorisée cette année, n'aura pas lieu. On ne laisse pas aux gestionnaires les marges de manœuvre nécessaires pour embaucher les personnes qui auraient pu être utiles à l'exécution d'un bon service public.

M. le Rapporteur général. Cet article, il est vrai peu lisible, est en fait purement technique. Il résulte de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), introduit à l'initiative du Sénat, afin de lier les plafonds d'emplois au niveau effectif d'emplois pourvus. Il s'agit donc d'une mesure de mise en cohérence.

En effet, on constate une certaine déconnexion entre le niveau des plafonds d'emplois et le niveau effectif d'emplois. Au cours des dernières années, certains plafonds votés en hausse ne donnaient lieu à aucune embauche correspondante. Les plafonds d'emplois ont ainsi perdu en lisibilité et en pertinence.

L'article 11 de la LPFP est un article de bon sens, qui vise à renforcer la portée du vote du Parlement concernant les plafonds d'emplois. Ceux-ci ne devront plus être supérieurs de plus de 1 % au niveau effectif des emplois par ministère. Or, l'écart entre le niveau des plafonds et le niveau des emplois avait atteint 1,7 %.

Le présent article met en œuvre la loi de programmation. C'est un effort de sincérité, mais je reconnais que sa lecture peut donner lieu à une mauvaise interprétation. Avis défavorable néanmoins.

Mme Christine Pires Beaune. Cet article introduit par le Sénat dans la LPFP est intéressant, car la déconnexion entre les plafonds et les vacances méritait d'être limitée. Je crois d'ailleurs qu'une mesure semblable pourrait utilement être appliquée aux collectivités – mais c'est une autre question.

Cela me donne l'occasion de solliciter à nouveau votre avis, monsieur le Rapporteur général : dans la mesure où les suppressions de postes prévues dans les ministères d'ici la fin du quinquennat donnent lieu à beaucoup d'interrogations, ne seriez-vous pas favorable à ce qu'une cartographie soit réalisée ?

M. le Rapporteur général. J'y suis favorable et je pense que c'est le rôle des rapporteurs spéciaux que d'y procéder.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Elle **adopte** ensuite la seconde partie du projet de loi de finances rectificative pour 2018 **sans modification**.

Elle **adopte** enfin l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2018 **sans modification**.