



N° 2404

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 novembre 2019

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 2019**
(n° 2400),

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE INCHANGÉE À 1,4 % DU PIB	9
II. UN DÉFICIT PUBLIC DE 3,1 % EN LÉGÈRE AMÉLIORATION	11
A. LA RÉVISION DU DÉFICIT POUR 2019	11
B. LA COMPARAISON AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	13
III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN AMÉLIORATION DE 10 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	14
A. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	14
B. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020	15
C. LA FORMATION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE	16
IV. UN SURPLUS DE RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE 7,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	17
A. LES RECETTES FISCALES	17
1. La taxe sur la valeur ajoutée	18
2. L'impôt sur le revenu	19
3. L'impôt sur les sociétés	20
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).....	20
5. Les autres recettes fiscales	21
B. LES RECETTES NON FISCALES	21
V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CONFORMES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	22
VI. UN SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX ET DES BUDGETS ANNEXES AMÉLIORÉ DE 0,9 MILLIARD D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	22

VII. DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2019 INFÉRIEURES AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE	23
A. LES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT INFÉRIEURES DE 1 MILLIARD D'EUROS À LA PRÉVISION	23
B. LES DÉPENSES INCLUANT LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN DIMINUTION (– 1,6 MILLIARD D'EUROS).....	24
VIII. LA DIMINUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (– 1,5 MILLIARD D'EUROS)	25
A. UN NIVEAU D'OUVERTURES MOYEN ET UN NIVEAU D'ANNULATIONS RELATIVEMENT IMPORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR UN SOLDE NÉGATIF (– 1,6 MILLIARD D'EUROS)	26
1. Des dépenses nettes du budget général en diminution (– 1,6 milliard 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
B. LES OUVERTURES IMPORTANTES DE CRÉDITS.....	33
1. Les ouvertures au titre des dépenses de personnel.....	33
2. La mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 818,8 millions d'euros).....	34
3. La mission <i>Cohésion des territoires</i> (+ 750 millions d'euros).....	34
4. La mission <i>Sécurités</i> (+ 154,3 millions d'euros).....	35
5. La mission <i>Immigration, asile et intégration</i> (+ 79,3 millions d'euros).....	35
6. La mission <i>Travail et emploi</i> (+ 200 000 euros).....	36
C. LES ANNULATIONS SIGNIFICATIVES DE CRÉDITS.....	36
1. La mission <i>Engagements financiers de l'État</i> (– 1,7 milliard d'euros).....	36
2. La mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> (– 322,4 millions d'euros).....	37
3. La mission <i>Défense</i> (– 70 millions d'euros).....	37
4. La mission <i>Écologie, développement et mobilité durables</i> (– 80,5 millions d'euros).....	38
5. La mission <i>Action et transformation publiques</i> (– 202,3 millions d'euros).....	38
6. La mission <i>Outre-mer</i> (– 176 millions d'euros).....	38
7. La mission <i>Investissements d'avenir</i> (– 30 millions d'euros).....	39
8. La mission <i>Enseignement scolaire</i> (– 13,9 millions d'euros).....	40
9. La mission <i>Justice</i> (– 118,7 millions d'euros).....	40
10. La mission <i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i> (– 104,2 millions d'euros).....	40
11. La mission <i>Aide publique au développement</i> (– 85,5 millions d'euros).....	41

IX. LE FAIBLE NIVEAU DE MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES MIS EN ŒUVRE AU COURS DE L'EXERCICE 2019	41
A. L'ABAISSEMENT DE NOUVEAU RÉUSSI DU NIVEAU DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE	42
1. L'abaissement de 8 % à 3 % du taux de mise en réserve des crédits	42
2. La mise en œuvre réussie de la mesure de baisse du taux de mise en réserve.....	43
B. L'ABSENCE DE DÉCRET D'AVANCE	50
C. L'ADOPTION D'UN DÉCRET D'ANNULATION POUR UN FAIBLE MONTANT (57,1 MILLIONS D'EUROS)	51
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
AUDITION DE M. LE MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS ET M. LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	53
EXAMEN DES ARTICLES	73
<i>Article liminaire</i> : Prévion de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019	73
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	82
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES	82
<i>Article 1^{er}</i> : Ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public.....	82
<i>Article 2</i> : Modification du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».....	89
<i>Article 3</i> : Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».....	100
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	108
<i>Article 4 et état A</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	108
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	116
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2019 – CRÉDITS DES MISSIONS	116
<i>Article 5 et état B</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	116
<i>Article 6 et état C</i> : Budgets annexes : annulations de crédits.....	118
<i>Article 7 et état D</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	119

TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2019 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	122
<i>Article 8</i> : Plafond des autorisations d'emplois de l'État	122
<i>Article 9</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	125
<i>Après l'article 9</i>	128

EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année est un exercice traditionnel de la période budgétaire de l'automne. Il permet d'ajuster la prévision de déficit public et les crédits budgétaires eu égard à l'exécution du budget de l'État pour l'année en cours et aux dernières prévisions macroéconomiques connues.

Les prévisions du présent PLFR pour 2019 sont en amélioration par rapport à celles de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019⁽¹⁾. Le déficit public est meilleur que prévu et s'établit à 3,1 % du produit intérieur brut (PIB) au lieu de 3,2 % prévu en LFI. Le déficit budgétaire de l'État est révisé à 97,6 milliards d'euros au lieu de 107,7 milliards d'euros prévu en LFI, soit une amélioration de 10 milliards d'euros en raison à la fois d'une meilleure rentrée de recettes, fiscales et non fiscales et de la bonne maîtrise des dépenses de l'État. La norme de dépenses pilotables de l'État serait ainsi sous-exécutée de 1 milliard d'euros en 2019 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

En dehors de l'effet exceptionnel de la bascule du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, qui augmente le déficit public à hauteur de 0,8 point de PIB, le rétablissement des comptes publics se poursuit en 2019, à un rythme cohérent avec celui envisagé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF 2018–2022)⁽²⁾ adoptée au début de la législature.

Le présent PLFR confirme une bonne pratique initiée en 2018 : il ne comprend pas de mesures fiscales, mais des articles portant :

- soit des ajustements de nature budgétaire ;
- 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⁾.

Le recentrage du PLFR sur ces seules dispositions budgétaires et obligatoires 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

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(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.

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

De surcroît, outre le fait qu'il marque un recentrage sur l'essence de ce que doit être un collectif de fin d'année, le présent PLFR se substitue également au traditionnel décret d'avance de fin d'année, qui permettait de réaliser des ajustements de fin de gestion en crédits, 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 des agents de l'État pour décembre, dont la pré-liquidation intervient au début du mois concerné.

Dans sa version initiale, le présent PLFR comporte 10 articles.

CONTENU DU PRÉSENT PLFR

Article	Intitulé
Liminaire	Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019
1	Ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public
2	Modification des ressources du compte d'affectation spéciale <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>
3	Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>
4	Équilibre général du budget, trésorerie, et plafond d'autorisation des emplois
5	Budget général : ouvertures et annulations de crédits
6	Budgets annexes : annulations de crédits
7	Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits
8	Plafonds des autorisations d'emplois de l'État
9	Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

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} à 3 sont des ajustements budgétaires de ressources affectées et de comptes d'affectation spéciale qui ont un impact sur le montant des recettes de l'État retracé dans l'article d'équilibre. Ils figurent en première partie du présent PLFR en application de l'article 34 de la LOLF.

L'article 1^{er} procède à l'ajustement, pour l'année 2019, des plafonds d'affectation de la fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée à Action Logement Services (ALS) et de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) affectée aux établissements d'enseignement supérieur et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

L'article 2 ajuste les recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* par une baisse, pour ce compte, de 206,4 millions du plafond du produit des amendes forfaitaires perçues

par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction affecté. Ce montant revient mécaniquement à l'Agence française de financement des infrastructures de France (AFITF) à laquelle est en effet attribué le solde du produit de ces amendes.

L'article 3 ajuste les recettes du CAS *Transition énergétique*. Il réaffecte au budget général de l'État une fraction de 529,6 millions d'euros du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) initialement affectée au compte.

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 97,6 milliards d'euros le déficit budgétaire de l'État pour 2019.

Les articles 5, 6 et 7 prévoient les ouvertures et les annulations de crédits afférentes respectivement au budget général, aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

L'article 8 ajuste pour l'année 2019 les plafonds des autorisations d'emplois de l'État par ministère.

L'article 9 ajuste pour l'année 2019 les plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État par mission et par programme.

I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE INCHANGÉE À 1,4 % DU PIB

La prévision de croissance pour 2019 est inchangée par rapport à la prévision associée au projet de loi de finances pour 2020, à 1,4 % en 2019.

Dans son avis ⁽¹⁾, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que cette prévision était « *atteignable* » mais « *suppose toutefois (...) une accélération de l'activité au 4^e trimestre (croissance d'au moins 0,5 %)* ».

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.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2019-4 du 31 octobre 2019 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2019.

Le HCFP a ainsi présentement émis un avis de prudence dans la mesure où l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a maintenu à 1,3 % sa prévision de croissance pour 2019 dans son dernier point de conjoncture ⁽¹⁾ puis a estimé que la croissance du 3^e trimestre de l'année s'établissait à 0,3 %, comme les deux trimestres précédents ⁽²⁾.

De fait, la plupart des conjoncturistes établissent un scénario de croissance identique à celui de l'INSEE, soit 1,3 % de croissance en 2019, à l'exception du Fonds monétaire international (FMI), qui l'établit à 1,2 %, « *en raison d'une demande extérieure en deçà des attentes au premier semestre* » ⁽³⁾.

Selon l'INSEE, tandis que la demande intérieure des ménages et des entreprises demeure dynamique au troisième trimestre 2019, les importations rebondissent fortement, et plus rapidement que l'augmentation des exportations pendant la période : la contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB est négative.

Cette analyse est partagée par la Banque de France, qui relève que « *les perspectives de demande adressée par nos partenaires commerciaux se sont de nouveau dégradées pendant l'été* » ⁽⁴⁾. Enfin, l'OFCE ⁽⁵⁾ précise que si le ralentissement économique observé chez nos principaux partenaires commerciaux, notamment l'Allemagne, freine l'activité française, cette dernière résiste grâce aux mesures fiscales prises à destination des ménages (voir ci-dessous). Au final, malgré ce léger ralentissement, la France, pour la première fois depuis six ans, affiche une croissance supérieure à la moyenne de la zone euro.

(1) INSEE, Point de conjoncture, octobre 2019.

(2) INSEE, Comptes nationaux trimestriels, première estimation du troisième trimestre 2019, octobre 2019.

(3) FMI, Perspectives de l'économie mondiale, chapitre 1, octobre 2019.

(4) Banque de France, Prévisions économiques, septembre 2019.

(5) OFCE, Perspectives économiques 2019-2021, octobre 2019.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VOLUME DU PIB POUR LA FRANCE

(en % d'évolution annuelle)

Institutions	2019	2020
Gouvernement (projet de loi de finances pour 2020)	1,4	1,3
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2019)	1,3	–
Banque de France (Prévisions économiques, septembre 2019)	1,3	1,3
OFCE (Perspectives économiques 2019-2021, octobre 2019)	1,3	1,3
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2019)	1,2	1,3
Commission européenne (Prévisions économiques d'automne, novembre 2019)	1,3	1,3

Source : commission des finances.

Avec un taux de 1,3 à 1,4 % 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	2019*
Croissance	0,3	-2,9	1,9	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,7	1,3

* prévision INSEE.

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

II. UN DÉFICIT PUBLIC DE 3,1 % EN LÉGÈRE AMÉLIORATION

A. LA RÉVISION DU DÉFICIT POUR 2019

Le déficit public pour 2019 est désormais estimé à 3,1 % du PIB, contre 3,2 % en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. L'ajustement est marginal : cette diminution se justifie par une amélioration du solde structurel de 0,1 point, contrebalancée par une augmentation de même niveau du solde conjoncturel. La différence de solde public s'explique par des effets d'arrondis.

PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2019

(en % du PIB)

	LFI 2019	PLFR 2019
Solde public	- 3,2*	- 3,1
<i>Dont composante structurelle</i>	<i>- 2,3</i>	<i>- 2,2</i>
<i>Dont composante conjoncturelle</i>	<i>+ 0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Dont mesures exceptionnelles et temporaires</i>	<i>- 0,9</i>	<i>- 0,9</i>

* l'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Source : articles liminaires de la loi de finances initiale pour 2019 et du présent projet de loi de finances rectificative.

L'année 2019 marque en apparence une rupture de tendance après de nombreuses années de baisse du déficit public.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2008

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
En % du PIB	3,3	7,2	6,9	5,2	5,0	4,1	3,9	3,6	3,5	2,8	2,5	3,1
En milliards d'euros	65,0	138,9	137,4	106,1	104,0	86,5	83,9	79,7	79,1	63,6	59,5	73,8

Source : comptes nationaux de l'INSEE jusqu'en 2018, présent projet de loi de finances rectificative.

Toutefois, l'année 2019 est caractérisée par une importante mesure exceptionnelle relative à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales. Cette mesure dégrade temporairement le solde public de 0,8 point de PIB.

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales

Institué par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Il s'agit d'un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Il bénéficie à toutes les entreprises relevant de l'IS ou de l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel. Son taux a varié au fil des années. Il était de 4 % pour les salaires versés en 2013. Il a été relevé à 6 % pour les salaires versés à compter de 2014, puis à 7 % pour les salaires versés en 2017, avant de revenir à 6 % pour les salaires versés en 2018.

Le président de la République s'était engagé à transformer le CICE en baisse de cotisations sociales. Conformément à cet engagement, l'article 86 de la loi de finances pour 2018 a supprimé le CICE et l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu de nouvelles exonérations de cotisations sociales pour les employeurs comprenant deux volets :

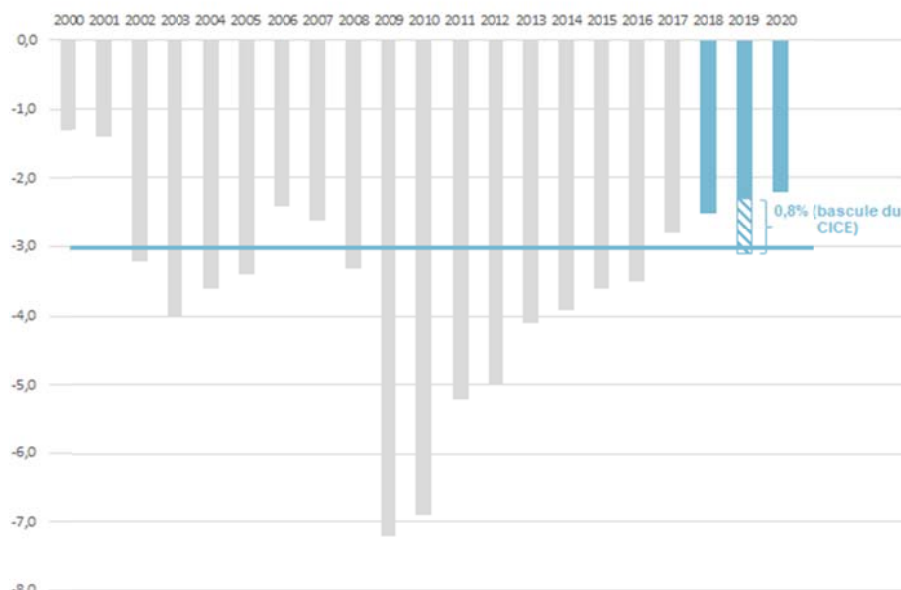
- une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, soit une sorte « d'équivalent-CICE » ;
- et un renforcement de l'allègement général, par une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC.

En 2019, année de mise en place de ces nouveaux allègements, les entreprises éligibles continuent de bénéficier du CICE acquis au titre des exercices antérieurs, notamment en 2018. Il en résulte un « double coût » assumé par l'État et traité en mesure exceptionnelle dans la décomposition du solde public pour 2019.

En neutralisant cette mesure exceptionnelle ainsi que le reliquat des mesures exceptionnelles ou temporaires (– 0,1 point de PIB), le solde public pour 2019 ressort à 2,2 % du PIB, en baisse de 0,3 point par rapport à 2018 : les efforts de réduction du déficit public se poursuivent donc à un rythme équivalent à celui connu en moyenne au cours de la dernière décennie.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2000

(en point de PIB)



Source : exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2020.

B. LA COMPARAISON AVEC LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Ce scénario de déficit n'est pas incompatible avec la trajectoire prévue en loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 ⁽¹⁾. En effet, l'écart des soldes publics prévus pour 2019 n'est que de 0,1 point de PIB, une fois corrigés les effets d'arrondis.

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
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8

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

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

Comme le relève le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis précité, l'écart de trajectoire est, cependant, plus marqué en matière de solde structurel. En effet, l'ajustement structurel, soit la variation du solde structurel d'un exercice à l'autre, n'est que de 0,1 point en 2019 (pour un solde de 2,2 % du PIB potentiel) tandis que la LPFP fixait un objectif d'ajustement de 0,3 point (pour un solde de 1,9 % du PIB potentiel).

III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN AMÉLIORATION DE 10 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

En 2019, le déficit budgétaire serait bien plus faible que celui prévu par la loi de finances pour 2019 (107,7 milliards d'euros). Le solde budgétaire s'établirait, selon le présent PLFR, à -97,6 milliards d'euros, soit une amélioration de 10,0 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale. Cette nouvelle prévision est relativement proche de l'actualisation de la prévision mentionnée en annexe du projet de loi de finances pour 2020 (-96,3 milliards d'euros).

DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2019

(en milliards d'euros)

Source de la prévision	Montant	Écart par rapport au PLFR 2019
Prévision actualisée du PLFR 2019	97,6	
Prévision associée au PLF 2020	96,3	+ 1,3
Prévision associée à la LFI 2019	107,7	- 10,0*

* effet d'arrondis

Source : présent projet de loi de finances rectificative, loi de finances pour 2019 et projet de loi de finances pour 2020.

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

L'amélioration par rapport à la LFI (+ 10 milliards d'euros) s'explique d'abord par un gain supplémentaire de recettes de 7,6 milliards d'euros, qui se décomposent en 5,7 milliards d'euros de recettes fiscales et 1,9 milliard d'euros de recettes non fiscales supplémentaires.

Ainsi, l'exécution prévisionnelle pour 2019 estimée par le présent PLFR comprend un surcroît de recettes de 2,2 milliards d'euros au titre de l'impôt sur le revenu, essentiellement dû, selon le Gouvernement, à la mise en place du prélèvement à la source (+ 2,0 milliards d'euros). L'impôt sur les sociétés est également plus dynamique que prévu (+ 0,4 milliard d'euros). En outre, la ligne des « autres recettes fiscales » augmente de 3,0 milliards d'euros.

La prévision des recettes non fiscales est majorée de 1,9 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale, ce qui est dû, entre autres, au règlement des litiges de l'administration fiscale avec Google (500 millions d'euros en 2019) ⁽¹⁾.

(1) Voir ci-après le IV.

En matière de dépenses, le présent PLFR procède à une diminution nette de 1,6 milliard d'euros des crédits de paiement, notamment grâce à une révision sensible de la prévision de la charge de la dette (– 1,7 milliard d'euros), sur un total de 332,7 milliards d'euros, soit 0,5 % ⁽¹⁾. En outre, il prévoit une sous-exécution de 1 milliard d'euros sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables de l'État.

Cette dernière sous-exécution résulte :

- de 0,3 milliard d'euros au titre des crédits budgétaires ;
- de 0,1 milliard d'euros au titre des taxes et recettes affectées ;
- de 0,7 milliard d'euros au titre des budgets annexes et des comptes spéciaux.

B. L'ÉCART PAR RAPPORT À LA PRÉVISION ASSOCIÉE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

La détérioration du solde budgétaire par rapport à la dernière prévision transmise au Parlement, associée au PLF pour 2020 (– 1,3 milliard d'euros), s'explique principalement par les mouvements suivants :

– en recettes, divers ajustements portant sur les recettes fiscales, plus dynamiques que prévu, de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et d'impositions sur le capital (+ 1,1 milliard d'euros) ;

– en dépenses, l'ajustement à la hausse dégrade le solde de – 2,0 milliards d'euros ; contrairement au contenu du programme de stabilité d'avril 2019 et aux prévisions actualisées du PLF 2020, la réduction des dépenses pilotables par rapport au montant voté en LFI sera de 1,0 milliard d'euros au lieu de 1,5 milliard annoncé en début d'exercice (– 0,5 milliard d'euros) ;

– un solde des budgets annexes et des comptes spéciaux en détérioration de – 0,4 milliard d'euros.

(1) Voir ci-après le VII.

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

Selon le présent PLFR pour 2019, le déficit budgétaire de l'État pour 2019 se forme de la façon suivante :

– 393,2 milliards d'euros de dépenses du budget général, y compris les prélèvements sur recettes ;

– 293,6 milliards d'euros de recettes du budget général ;

– et 1,9 milliard d'euros de solde positif des budgets annexes et comptes spéciaux.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2019

(en milliards d'euros)

Dépenses (I)	393,2*	Recettes (II)	293,6
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	331,1	Recettes fiscales nettes	279,2
PSR au profit de l'Union européenne	21,2	Recettes non fiscales	14,4
PSR au profit des collectivités territoriales	40,8	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	1,9
		Déficit à financer (I – II – III)	– 97,6

* effet d'arrondis

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

IV. UN SURPLUS DE RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE 7,6 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les recettes du budget général de l'État devraient être plus élevées que prévu à hauteur de 7,6 milliards d'euros. Cela s'explique en grande partie par la bonne tenue des recettes fiscales, après une année 2018 qui fut pourtant marquée par une évolution spontanée très dynamique.

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

(en milliards d'euros)

Recettes	PLFR 2019	LFI 2019	Écart
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	129,2	129,2	+ 0,0
Impôt sur le revenu (IR)	72,6	70,4	+ 2,2
Impôt sur les sociétés (IS)	31,8	31,4	+ 0,4
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,4	13,2	+ 0,1*
Autres recettes fiscales	32,2	29,2	+ 3,0
Sous-total des recettes fiscales	279,2	273,5	+ 5,7
Recettes non fiscales	14,4	12,5	+ 1,9
Total	293,6	286,0	+ 7,6

* effet d'arrondis

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

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 nouvelles.

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 2019 est peu modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2020 (+ 1,1 milliard d'euros). Elle est, en revanche, en nette hausse par rapport à celle de la LFI 2019 (+ 5,7 milliards d'euros).

1. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est la première recette de l'État. Son produit est partagé avec la Sécurité sociale et, depuis 2018, avec les régions ⁽¹⁾. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre les différentes administrations publiques.

RÉPARTITION ET PRODUIT DE LA TVA DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Part État	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,2
Part sécurité sociale	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,7	11,5	10,0	43
Part Régions	–	–	–	–	–	–	–	–	4,2	4,3
Total	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	156,1	163,9	167,9	176,5

* Prévision de la loi de finances initiales ; le détail actualisé de la répartition et le produit total n'ont pas été communiqués par le Gouvernement.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, présent projet de loi de finances rectificative.

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

La prévision de TVA pour 2019 n'est pas modifiée par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2020. La part « État » est stable dans les prévisions, à 129,2 milliards d'euros.

Le rendement de la part « État » de la TVA a significativement baissé entre 2018 et 2019, à hauteur de 27,5 milliards d'euros. Cela s'explique principalement par une importante mesure de transfert de son produit aux administrations de sécurité sociale, dont – 24,5 milliards d'euros au titre de la compensation de l'allègement de cotisations sociales qui se substitue au CICE.

2. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) est affecté intégralement au budget général de l'État. Il a progressé de plus de 20 milliards d'euros depuis 2009.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Rendement net	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,0	72,6

* Prévision actualisée

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

Le rendement de l'IR était estimé, en LFI 2019, à 70,4 milliards d'euros. Toutefois, l'exécution prévisionnelle du présent PLFR comprend un surcroît de recettes de 2,2 milliards d'euros en 2019, essentiellement dû (2 milliards d'euros) à la mise en place du prélèvement à la source (PAS).

En effet, selon le Gouvernement, lors de l'audition des ministres par la commission des finances le vendredi 27 septembre 2019, le PAS aurait permis l'amélioration du recouvrement de l'impôt, dont le taux passe de 97 % en 2018 à 98,5 % en 2020 (+ 1,0 milliard), et une meilleure prise en compte des revenus exceptionnels ⁽¹⁾ (+ 2,2 milliards). En sens contraire, d'autres effets permettent de s'approcher du chiffre de 2,0 milliards, principalement la modulation des taux à la baisse, également permis par le PAS.

Le rendement de l'impôt baisse toutefois entre 2018 et 2019, notamment du fait du décalage comptable de la première année de mise en œuvre du PAS. En effet, les prélèvements opérés à la source sur les salaires du mois de décembre 2019 ne seront reversés à l'État par les employeurs qu'en janvier 2020. Ceci entraîne une moindre recette de 5,1 milliards d'euros dans la comptabilité budgétaire de 2019, qui se répercute en sens contraire en 2020.

(1) Il s'agit du montant d'impôt dû en 2018 qui n'a pas été annulé par le crédit d'impôt de modernisation et de recouvrement (CIMR) car portant sur des revenus considérés comme exceptionnels. Le montant de ces revenus exceptionnels a été plus élevé que prévu, ce qui conduit à l'ajustement à la hausse de cette prévision.

3. L'impôt sur les sociétés

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés (IS) a été presque divisé par deux en dix ans. L'IS est affecté intégralement au budget général de l'État.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Rendement net	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4	31,8

* Prévission actualisée

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

La prévision d'IS pour 2019 n'est pas modifiée par rapport à celle présentée dans le PLF pour 2020. Elle est en hausse de 0,4 milliard d'euros par rapport à celle de la LFI pour 2019.

Pour 2019, les recettes de l'IS sont estimées en hausse de 4,4 milliards d'euros par rapport à 2018, alors même que le taux normal de l'IS a baissé en 2019 (- 2,4 milliards d'euros). Cela s'explique par la réforme du 5^e acompte d'IS, qui produit un effet temporaire de trésorerie (+ 1,5 milliard d'euros) et par « l'effet retour »⁽¹⁾ de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales, qui augmente le rendement de l'IS (+ 2 milliards d'euros).

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.

La prévision du montant de la fraction de TICPE affectée au budget général de l'État est améliorée de 0,3 milliard d'euros par rapport à celle associée au PLF 2020, et de 0,2 milliard d'euros par rapport à la LFI 2019. Les prévisions actualisées concernant les autres affectataires n'ont pas été communiquées par le Gouvernement.

Ce meilleur rendement au bénéfice du budget général s'explique principalement par le transfert d'une fraction de TICPE depuis le CAS *Transition énergétique* (0,5 milliard d'euros) vers le budget de l'État, en raison de moindres besoins de compensation des charges du service public de l'énergie (*cf.* le commentaire de l'article 3 du présent PLFR). En revanche, net de cette mesure de transfert, le rendement de la TICPE au bénéfice de l'État diminue en 2019 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (- 0,3 milliard d'euros).

(1) Le CICE réduisait l'assiette de l'IS. Ce n'est pas le cas des cotisations sociales dont l'allègement a été mis en place en substitution du CICE.

5. Les autres recettes fiscales

Le montant des autres recettes fiscales affectées au budget général de l'État pour 2019 est désormais estimé à 32,2 milliards d'euros.

Cette prévision est supérieure de 0,7 milliard d'euros par rapport à celle qui a été présentée dans le PLF pour 2020, laquelle était déjà supérieure de 2,3 milliards d'euros à la prévision de la LFI 2019 – soit un rendement supérieur de 3,0 milliards d'euros au total.

Comme il a été vu précédemment, plusieurs impôts pesant sur le capital ont un rendement plus favorable que prévu :

- les prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 0,3 milliard d'euros) ;
- les recettes de donations et de successions (+ 0,3 milliard d'euros) ;
- le rendement de l'imposition de la fortune immobilière (+ 0,3 milliard d'euros).

En outre, les prélèvements de solidarité ainsi que la taxe sur les services numériques augmentent chacun de 0,4 milliard d'euros par rapport à la LFI 2019. Les autres éléments permettant de parvenir aux 3 milliards d'euros de hausse ne sont pas connus.

La forte variation du rendement de cette ligne des « autres recettes » entre les prévisions initiales et la prévision révisée justifierait une information plus transparente dans l'exposé des motifs du présent PLFR, *a fortiori* dans un contexte de forte augmentation des recettes par rapport aux prévisions initiales. Une décomposition de cette ligne permettrait d'identifier, *a minima* et faute d'informations supplémentaires, les taxes intérieures de consommation autres que la TICPE ainsi que les droits de succession et de donation concernés, pour davantage de lisibilité sur les informations budgétaires de la fin de gestion.

B. LES RECETTES NON FISCALES

Le rendement des recettes non fiscales est désormais estimé à 14,4 milliards d'euros.

La prévision de recettes non fiscales pour 2019 est peu modifiée par rapport à celle qui a été associée au PLF pour 2020 (– 0,1 milliard d'euros) mais est nettement supérieure à celle de la LFI pour 2019 (+ 1,9 milliard d'euros).

Ceci s'explique par :

- les intérêts et avances des PIA reversés au budget général (+ 0,4 milliard d'euros) ;

– le produit des amendes et condamnations pécuniaires, y compris en provenance des autorités administratives indépendantes (+ 0,5 milliard d’euros), grâce notamment à la signature d’une convention judiciaire avec Google pour solder son contentieux fiscal ;

– les recettes d’enchères des quotas d’émission de gaz à effet de serre sur le marché européen, du fait de l’accroissement du prix du carbone (+ 0,4 milliard d’euros) ;

– le dynamisme de certaines autres recettes (revenus du domaine privé, dividendes, versement de la Banque de France) (+ 0,7 milliard d’euros).

V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CONFORMES AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les prélèvements sur recettes (PSR) sont conformes aux prévisions de la LFI. Cela s’explique par une augmentation moins rapide que prévu de la contribution de la France au budget de l’Union européenne (UE) (– 0,2 milliard d’euros par rapport à la prévision initiale), compensée par une légère sur-exécution du PSR en faveur des collectivités territoriales (+ 0,2 milliard d’euros).

LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES (PSR)

(en milliards d’euros)

PSR	LFI 2019	PLFR 2019	Écart
PSR au profit des collectivités territoriales	40,6	40,8	+ 0,2
PSR au profit de l’Union européenne	21,4	21,2	– 0,2
Total	62,0	62,0	+ 0,0

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

L’essentiel de la sous-exécution du PSR-UE s’explique par un montant de corrections sur exercices antérieurs moindre qu’anticipé en loi de finances initiale (– 0,3 milliard d’euros), compensé par une mise à jour de la contribution française et du niveau de dépenses du budget européen (+ 0,1 milliard d’euros). Le montant d’exécution finale dépendra de l’adoption de l’ensemble des budgets rectificatifs présentés par la Commission européenne.

VI. UN SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX ET DES BUDGETS ANNEXES AMÉLIORÉ DE 0,9 MILLIARD D’EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le solde des comptes spéciaux et des budgets annexes est estimé à + 1,9 milliard d’euros pour 2019, au lieu de + 1,0 milliard d’euros prévu en LFI pour 2019. Cette hausse est principalement imputable aux comptes spéciaux (+ 0,8 milliard d’euros) notamment l’amélioration du solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (+ 0,6 milliard d’euros), car plusieurs opérations de prêts ont été reportées en 2020 et en 2021.

En revanche, l'estimation de solde du présent PLFR est en-deçà de l'estimation révisée du PLF 2020 (– 0,4 milliard d'euros). Plusieurs mouvements techniques ⁽¹⁾ expliquent cet écart.

SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX ET DES BUDGETS ANNEXES POUR 2019

(en milliards d'euros)

Source de la prévision	Montant	Écart par rapport au PLFR 2019
Prévision actualisée du PLFR 2019	1,9	
Prévision associée au PLF 2020	2,3	– 0,4
Prévision associée à la LFI 2019	1,0	+ 0,9

Source : présent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances pour 2020.

VII. DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2019 INFÉRIEURES AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un niveau de dépenses sur le budget général de l'État inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2019. En effet, il procède à une **diminution nette de 1,6 milliard d'euros des crédits de paiement** sur un total de **332,7 milliards d'euros**, soit **0,5 %**. En outre, il prévoit une **sous-exécution de 1 milliard d'euros sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables de l'État**.

A. LES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT INFÉRIEURES DE 1 MILLIARD D'EUROS À LA PRÉVISION

Conformément à l'article 9 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽²⁾, la norme de dépenses pilotables de l'État comprend :

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

– les plafonds des taxes affectées aux organismes visés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

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

(1) En particulier, deux comptes de concours financiers, aux organismes publics et aux collectivités territoriales, se dégradent davantage que prévu de 0,6 milliard d'euros. Cela tient au rythme des mouvements d'encaissement et de décaissement des remboursements d'avances et des avances.

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

– les dépenses du compte de concours financier « Avances à l’audiovisuel public ».

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit, par rapport à la LFI 2019, un niveau de dépenses inférieur de 1 milliard d’euros sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables. Cela résulte de trois sous-exécutions :

- de 0,3 milliard d’euros au titre des crédits budgétaires ;
- de 0,1 milliard d’euros au titre des taxes et recettes affectées ;
- de 0,7 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 2019**

(en milliards d’euros)

Dépenses	PLFR 2019 (A)	LFI 2019 (B)	Écart (C = A – B)
Crédits budgétaires	246,0	246,3	– 0,3
Taxes et recettes affectées	9,4	9,5	– 0,1
Budgets annexes et comptes spéciaux	12,3	12,9	– 0,7
Retraitement des flux internes au budget général de l’État	– 5,8	– 5,8	–
Norme de dépenses pilotables	261,8	262,9	– 1,0

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

En décembre 2018, dans le cadre du financement des mesures relatives au pouvoir d’achat des ménages, le Gouvernement avait annoncé qu’il visait une sous-exécution de la norme de dépenses pilotables de 1,5 milliard d’euros. Cette prévision avait été confirmée par le programme de stabilité d’avril 2019 et par le projet de loi de finances pour 2020. En définitive, la sous-exécution s’établirait à un niveau inférieur de 500 millions d’euros à cette prévision.

B. LES DÉPENSES INCLUANT LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN DIMINUTION (– 1,6 MILLIARD D’EUROS)

En 2019, les dépenses de l’État, incluant les prélèvements sur recettes, s’élèveraient à 393,2 milliards d’euros, au lieu de 394,7 milliards d’euros prévu en loi de finances initiale. Cette sous-exécution tient essentiellement à une consommation des crédits du budget général inférieure de 1,6 milliard d’euros aux plafonds fixés en loi de finances initiale.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses de l'État	Exécution 2018	LFI 2019	Révision 2019 (PLF 2020)	PLFR 2019	Écart LFI 2019 / PLFR
Dépenses du budget général	325,2	332,7	329,3	331,1	- 1,6
Prélèvements sur recettes (PSR)	61,0	62,0	61,9	62,0	-
<i>PSR – collectivités territoriales</i>	<i>40,3</i>	<i>40,6</i>	<i>40,7</i>	<i>40,8</i>	<i>0,3</i>
<i>PSR – Union européenne</i>	<i>20,6</i>	<i>21,4</i>	<i>21,2</i>	<i>21,2</i>	<i>- 0,2</i>
Total des dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	386,2	394,7	391,2	393,2	- 1,5

Source : présent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances pour 2020.

VIII. LA DIMINUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT PRÉVUE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (- 1,5 MILLIARD D'EUROS)

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2019 prévoit une baisse de 1,6 milliard d'euros des dépenses nettes du budget général par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (hors mission *Remboursements et dégrèvements*).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Budget général	Loi de finances initiale pour 2019	Modifications prévues par le présent projet de loi	Situation nouvelle
Dépenses nettes du budget général	332 667	- 1 553	331 114
Fonds de concours	5 337	-	5 337
Montant net des dépenses du budget général	338 004	- 1 553	336 451

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Cela représente **une baisse** des dépenses nettes de 0,5 %. Elles sont donc en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale pour 2019.

A. UN NIVEAU D'OUVERTURES MOYEN ET UN NIVEAU D'ANNULATIONS RELATIVEMENT IMPORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, POUR UN SOLDE NÉGATIF (– 1,6 MILLIARD D'EUROS)

1. Des dépenses nettes du budget général en diminution (– 1,6 milliard d'euros)

Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, le présent projet de loi de finances rectificative procède à **2,8 milliards d'euros d'ouvertures** de crédits de paiement et **4,3 milliards d'euros d'annulations** sur le budget général en crédits de paiement.

Le niveau des ouvertures correspond au niveau moyen d'ouvertures de crédits par des lois de finances rectificative sur la période 2007-2019 (2,8 milliards d'euros), mais le niveau d'annulation est sensiblement supérieur au niveau moyen d'annulations par des lois de finances rectificative sur cette même période (2,8 milliards d'euros). Il convient toutefois de noter que 1,7 milliard d'euros d'annulations proviennent de l'annulation de crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*, correspondant au constat d'une charge de la dette de l'État inférieure aux prévisions compte tenu de la baisse des taux d'intérêts.

**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	2019
Ouvertures	1 421	1 084	5 272	3 373	849	3 581	791	1 712	4 785	5 595	3 439	2 130	2 778
Annulations	- 1 422	- 1 013	- 6 510	- 3 666	- 1 478	- 2 083	- 4 738	- 2 733	- 2 644	- 3 219	- 85	- 2 050	- 4 332
Écart plafonds PLFR/LFI	- 1	71	- 1 238	- 293	- 629	1 498	- 3 947	- 1 021	2 141	2 376	3 353	80	- 1 553

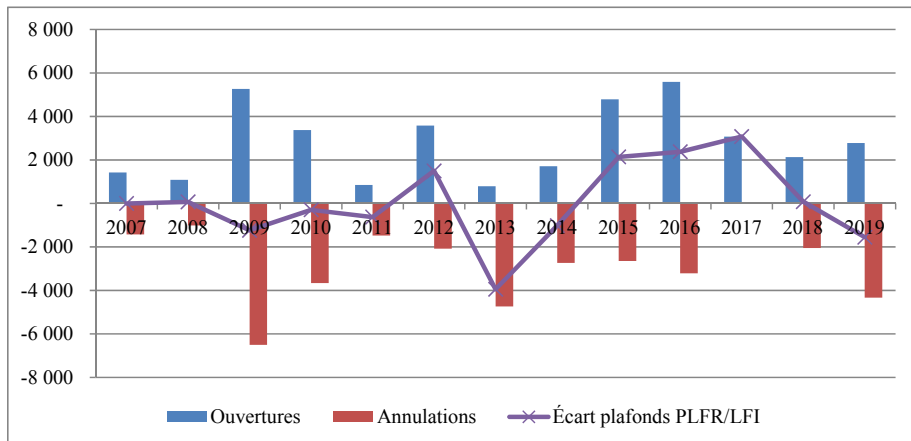
NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2018 et présent projet de loi de finances rectificative.

Le solde des ouvertures et des annulations de crédits s'élève à – 1,6 milliard d'euros.

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

(en millions d'euros)



NB : 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 projet de loi 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 2019	Crédits de paiement (CP) LFI 2019	Ouvertures AE PLFR 2019	Ouvertures CP PLFR 2019	Annulations AE PLFR 2019	Annulations CP PLFR 2019
Action et transformation publiques	1 202 200 000	312 100 000	–	1 126 910	51 462 799	202 280 387
Action extérieure de l'État	2 871 819 084	2 872 582 017	10 290 000	10 290 000	82 839 142	82 790 031
Administration générale et territoriale de l'État	2 783 406 274	2 835 989 267	–	–	32 812 372	38 200 665
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 832 665 089	2 921 710 825	13 348 863	7 212 330	49 997 715	49 910 550
Aide publique au développement	4 500 118 914	3 078 496 602	6 000 000	6 000 000	308 368 656	91 452 554
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 334 177 691	2 301 874 967	–	–	821 906	1 853 636
Cohésion des territoires	16 510 739 761	16 390 355 044	807 660 827	805 152 431	28 044 311	56 195 920
Conseil et contrôle de l'État	756 480 682	680 790 274	4 200 000	4 200 000	2 958	1 078 894
Crédits non répartis	476 749 773	176 749 773	–	–	24 717 604	24 717 604
Culture	3 096 811 223	2 930 086 869	4 803 129	4 803 129	45 747 797	40 780 030
Défense	54 494 386 400	44 354 203 916	–	214 200 000	1 400 000 000	284 200 000
Direction de l'action du Gouvernement	1 431 529 153	1 326 037 346	–	–	37 584 013	26 896 315
Écologie, développement et mobilité durables	12 293 573 792	12 165 524 585	154 243 248	132 007 425	232 650 733	212 465 226
Économie	1 773 247 147	1 939 622 528	–	–	29 437 803	35 138 531
Engagements financiers de l'État	42 288 181 941	42 471 457 783	2 503 504	2 503 504	1 663 000 000	1 680 271 072
Enseignement scolaire	72 790 413 473	72 759 794 481	145 116 742	145 116 742	125 870 896	159 052 859
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 695 965 134	10 442 121 171	–	–	192 904 735	104 219 084
Immigration, asile et intégration	1 850 908 630	1 688 406 760	129 322 223	126 230 302	46 784 405	46 915 121
Investissements d'avenir	0	1 049 500 000	120 300 000	135 300 000	168 300 000	165 300 000
Justice	9 039 096 265	9 056 907 215	–	–	114 971 895	118 731 046
Médias, livre et industries culturelles	566 058 811	579 449 028	–	–	6 206 526	6 278 233

Mission / Programme	Autorisations d'engagement (AE) LFI 2019	Crédits de paiement (CP) LFI 2019	Ouvertures AE PLFR 2019	Ouvertures CP PLFR 2019	Annulations AE PLFR 2019	Annulations CP PLFR 2019
Outre-mer	2 661 366 115	2 575 696 928	–	–	151 154 779	176 070 709
Pouvoirs publics	991 344 491	991 344 491	–	–	–	–
Recherche et enseignement supérieur	27 954 734 140	28 147 270 464	–	–	297 561 387	322 390 323
Régimes sociaux et de retraite	6 284 340 353	6 284 340 353	–	–	76 093 279	76 093 279
Relations avec les collectivités territoriales	3 895 282 271	3 438 877 817	–	–	91 736 154	43 883 827
Santé	1 420 161 592	1 421 461 592	–	–	74 000 000	74 000 000
Sécurités	20 961 488 764	20 134 577 245	211 445 963	211 445 963	93 613 062	57 126 297
Solidarité, insertion et égalité des chances	23 876 785 616	23 899 461 978	839 634 461	838 630 142	5 068 646	19 857 221
Sport, jeunesse et vie associative	1 174 414 302	989 740 267	16 500 000	16 500 000	16 616 226	16 258 505
Travail et emploi	13 410 433 069	12 450 918 883	–	117 306 668	151 318 200	117 106 668
Totaux	347 218 879 950	332 667 450 469	2 465 368 960	2 778 025 546	5 599 687 999	4 331 514 587

Note : la mission *Remboursements et dégrèvements* ne figure pas dans ce tableau.

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 ouvertures nettes de crédits de paiement sont opérées sur sept missions du budget général (*Solidarité, insertion et égalité des chances, Cohésion des territoires, Sécurités, Immigration, asile et intégration, Conseil et contrôle de l'État, Sport, jeunesse et vie associative et Travail et emploi*).

Les annulations nettes de crédits de paiement concernent vingt-trois missions du budget général (*Engagements financiers de l'État, Recherche et enseignement supérieur, Action et transformation publiques, Outre-mer, Justice, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Aide publique au développement, Écologie, développement et mobilité durables, Régimes sociaux et de retraite, Santé, Action extérieure de l'État, Défense, Relations avec les collectivités territoriales, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Administration générale et territoriale de l'État, Culture, Économie, Investissements d'avenir, Direction de l'action du Gouvernement, Crédits non répartis, Enseignement scolaire, Médias, livre et industries culturelles et Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*).

Les crédits de la mission *Pouvoirs publics* sont stables par rapport à la loi de finances initiale, le présent projet de loi ne proposant aucune ouverture ni aucune annulation sur cette mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PRÉVUE PAR LE PLFR

(en euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)

Mission / Programme	Autorisations d'engagement LFI 2019	Crédits de paiement LFI 2019	Ouvertures nettes AE PLFR 2019	Ouvertures nettes CP PLFR 2019	AE post PLFR	CP post PLFR	Écart CP LFI / PLFR en pourcentage
Action et transformation publiques	1 202 200 000	312 100 000	- 51 462 799	- 201 153 477	1 150 737 201	110 946 523	- 64,5 %
Action extérieure de l'État	2 871 819 084	2 872 582 017	- 72 549 142	- 72 500 031	2 799 269 942	2 800 081 986	- 2,5 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 783 406 274	2 835 989 267	- 32 812 372	- 38 200 665	2 750 593 902	2 797 788 602	- 1,3 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 832 665 089	2 921 710 825	- 36 648 852	- 42 698 220	2 796 016 237	2 879 012 605	- 1,5 %
Aide publique au développement	4 500 118 914	3 078 496 602	- 302 368 656	- 85 452 554	4 197 750 258	2 993 044 048	- 2,8 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 334 177 691	2 301 874 967	- 821 906	- 1 853 636	2 333 355 785	2 300 021 331	- 0,1 %
Cohésion des territoires	16 510 739 761	16 390 355 044	779 616 516	748 956 511	17 290 356 277	17 139 311 555	4,6 %
Conseil et contrôle de l'État	756 480 682	680 790 274	4 197 042	3 121 106	760 677 724	683 911 380	0,5 %
Crédits non répartis	476 749 773	176 749 773	- 24 717 604	- 24 717 604	452 032 169	152 032 169	- 14,0 %
Culture	3 096 811 223	2 930 086 869	- 40 944 668	- 35 976 901	3 055 866 555	2 894 109 968	- 1,2 %
Défense	54 494 386 400	44 354 203 916	- 1 400 000 000	- 70 000 000	53 094 386 400	44 284 203 916	- 0,2 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 431 529 153	1 326 037 346	- 37 584 013	- 26 896 315	1 393 945 140	1 299 141 031	- 2,0 %
Écologie, développement et mobilité durables	12 293 573 792	12 165 524 585	- 78 407 485	- 80 457 801	12 215 166 307	12 085 066 784	- 0,7 %
Économie	1 773 247 147	1 939 622 528	- 29 437 803	- 35 138 531	1 743 809 344	1 904 483 997	- 1,8 %
Engagements financiers de l'État	42 288 181 941	42 471 457 783	- 1 660 496 496	- 1 677 767 568	40 627 685 445	40 793 690 215	- 4,0 %
Enseignement scolaire	72 790 413 473	72 759 794 481	19 245 846	- 13 936 117	72 809 659 319	72 745 858 364	0,0 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 695 965 134	10 442 121 171	- 192 904 735	- 104 219 084	10 503 060 399	10 337 902 087	- 1,0 %
Immigration, asile et intégration	1 850 908 630	1 688 406 760	82 537 818	79 315 181	1 933 446 448	1 767 721 941	4,7 %
Investissements d'avenir	0	1 049 500 000	- 48 000 000	- 30 000 000	- 48 000 000	1 019 500 000	- 2,9 %
Justice	9 039 096 265	9 056 907 215	- 114 971 895	- 118 731 046	8 924 124 370	8 938 176 169	- 1,3 %

Mission / Programme	Autorisations d'engagement LFI 2019	Crédits de paiement LFI 2019	Ouvertures nettes AE PLFR 2019	Ouvertures nettes CP PLFR 2019	AE post PLFR	CP post PLFR	Écart CP LFI / PLFR en pourcentage
Médias, livre et industries culturelles	566 058 811	579 449 028	- 6 206 526	- 6 278 233	559 852 285	573 170 795	- 1,1 %
Outre-mer	2 661 366 115	2 575 696 928	- 151 154 779	- 176 070 709	2 510 211 336	2 399 626 219	- 6,8 %
Pouvoirs publics	991 344 491	991 344 491	-	-	991 344 491	991 344 491	-
Recherche et enseignement supérieur	27 954 734 140	28 147 270 464	- 297 561 387	- 322 390 323	27 657 172 753	27 824 880 141	- 1,1 %
Régimes sociaux et de retraite	6 284 340 353	6 284 340 353	- 76 093 279	- 76 093 279	6 208 247 074	6 208 247 074	- 1,2 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 895 282 271	3 438 877 817	- 91 736 154	- 43 883 827	3 803 546 117	3 394 993 990	- 1,3 %
Santé	1 420 161 592	1 421 461 592	- 74 000 000	- 74 000 000	1 346 161 592	1 347 461 592	- 5,2 %
Sécurité	20 961 488 764	20 134 577 245	117 832 901	154 319 666	21 079 321 665	20 288 896 911	0,8 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	23 876 785 616	23 899 461 978	834 565 815	818 772 921	24 711 351 431	24 718 234 899	3,4 %
Sport, jeunesse et vie associative	1 174 414 302	989 740 267	- 116 226	241 495	1 174 298 076	989 981 762	0,0 %
Travail et emploi	13 410 433 069	12 450 918 883	- 151 318 200	200 000	13 259 114 869	12 451 118 883	0,0 %
Total	347 218 879 950	332 667 450 469	- 3 134 319 039	- 1 553 489 041	344 084 560 911	331 113 961 428	- 0,5 %

Source : commission des finances.

B. LES OUVERTURES IMPORTANTES DE CRÉDITS

Sur le périmètre du budget général, les annulations nettes de crédits s'élèvent à **1,55 milliard d'euros en CP**, Toutefois, ce niveau global recouvre des ouvertures significatives sur certaines missions. Les ouvertures de crédits sur les programmes des missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* et *Cohésion des territoires* représentent près de 60 % du total des ouvertures.

Les ouvertures de crédits ont, en outre, notamment porté sur les dépenses de personnel pour permettre le versement de certaines rémunérations ou certains traitements de fin d'année.

1. Les ouvertures au titre des dépenses de personnel

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à l'ouverture de 2,78 milliards d'euros en CP, dont **381,9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel soit une proportion de 13,7 %, semblable à celle de la loi de finances rectificative pour 2018 (13,3 %)**. Ces ouvertures sont réparties sur six missions du budget général de l'État, dont 93 % relèvent de la mission *Enseignement scolaire* ou *Sécurité*.

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	10 290 000
Aide publique au développement	
Solidarité à l'égard des pays en développement	6 000 000
Conseil et contrôle de l'État	
Conseil économique, social et environnemental	4 200 000
Culture	
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	4 803 129
Enseignement scolaire	
Enseignement scolaire public du premier degré	16 260 990
Enseignement scolaire public du second degré	61 997 837
Vie de l'élève	44 560 532
Enseignement privé du premier et du second degrés	22 297 383
Sécurité	
Police nationale	154 734 025
Gendarmerie nationale	56 711 938
Total	381 855 834

Note : seules sont retracées les ouvertures de crédits opérées sur les programmes faisant l'objet d'un abondement de leurs crédits de dépenses de personnel.

Source : *commission des finances*.

En l'espèce, le projet de loi porte des dépenses de personnel, qui concernent principalement les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur, à hauteur de 356,6 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 projet de loi de finances rectificative**. 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 projet de loi de finances rectificative doit être adopté à la fin du mois de novembre pour une promulgation au tout début du mois de décembre 2019.

2. La mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 818,8 millions d'euros)

La **mission Solidarité, insertion et égalité des chances** bénéficie d'ouvertures de crédits nettes des annulations, à hauteur de **834,6 millions d'euros en AE** et **818,8 millions d'euros en CP**.

Le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » a été abondé à hauteur de 785,1 millions d'euros en AE et de 784,1 millions d'euros en CP pour financer l'**augmentation de la prime d'activité** qui a notamment pris la forme d'une augmentation du montant maximal de la bonification individuelle de 90 euros ⁽¹⁾ dans le cadre des mesures d'urgence de décembre 2018. La loi de finances pour 2019 avait estimé le montant de ces mesures à 2,8 milliards d'euros ⁽²⁾ pour porter le montant total du dispositif à 8,8 milliards d'euros.

La budgétisation initiale se révèle insuffisante, ce que l'analyse par programme du présent projet de loi de finances rectificative explique par « *l'augmentation du champ des bénéficiaires potentiels et du taux de recours effectif, induits par la revalorisation exceptionnelle de 90 euros du bonus individualisé décidée fin 2018* ». **L'impact de l'augmentation budgétaire de l'augmentation de la prime d'activité a donc été supérieur de 28 % à ce qui était prévu par la loi de finances pour 2019.**

3. La mission Cohésion des territoires (+ 750 millions d'euros)

La **mission Cohésion des territoires** est abondée par des ouvertures de crédits nettes des annulations à hauteur de **779,6 millions d'euros en AE** et **749,0 millions d'euros en CP**.

(1) Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité.

(2) Voir l'amendement 1382 du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2019 (N° 1490).

Le **programme 109 « Aide à l'accès au logement »** abondé à hauteur de 627,0 millions d'euros en AE et en CP pour assurer l'équilibre du Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est chargé du financement des aides personnelles au logement. L'insuffisance constatée des crédits disponibles a pour cause le **report au mois de janvier 2020 de la réforme de modernisation de la délivrance des aides au logement**, lesquelles seront alors versées sur la base des ressources actualisées des demandeurs et non plus des ressources perçues deux ans auparavant comme c'est le cas actuellement.

Sur le champ de cette même mission, le **programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** a bénéficié d'une ouverture de crédits de **180,7 millions d'euros en AE** et de **178,2 millions d'euros en CP** au titre de la pérennisation de 6 000 places de renforts hivernaux et dispositifs caniculaires, de l'augmentation des mises à l'abri de personnes vulnérables et de la neutralisation pérenne de l'impact des allègements généraux sur le secteur des centres d'hébergement.

4. La mission *Sécurités* (+ 154,3 millions d'euros)

La **mission *Sécurités*** bénéficie d'un abondement de crédits, net des annulations, de **117,8 millions d'euros en AE** et de **154,3 millions d'euros en CP**.

Les ouvertures portent essentiellement sur le titre 2 des **programmes 176 « Police nationale »** et **152 « Gendarmerie nationale »** pour couvrir les besoins en dépenses de personnel liés à :

- l'impact du protocole catégoriel d'accord signé avec les organisations syndicales en décembre 2018 ;

- la mobilisation importante des forces de police lors des mouvements sociaux de l'année 2019 et de l'organisation du G7 ;

- le paiement d'une partie du stock des heures de récupération (au titre des heures supplémentaires effectuées) pour les fonctionnaires actifs de la police nationale en décembre 2019.

5. La mission *Immigration, asile et intégration* (+ 79,3 millions d'euros)

Sur la **mission *Immigration, asile et intégration***, **82,5 millions d'euros en AE** et **79,3 millions d'euros en CP** sont ouverts, nets des annulations de crédits.

Le programme 303 « Immigration et asile » fait l'objet d'ouvertures d'un montant de **129,3 millions d'euros en AE** et de **126,2 millions d'euros en CP** afin de pallier l'insuffisance de crédits disponibles pour financer les besoins liés à l'accueil des demandeurs d'asile, essentiellement au titre de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Les annulations de crédits, d'un montant de 46,7 millions d'euros en AE et de 46,9 millions d'euros en CP sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » sont permises par la réserve initiale et par des économies de constatation sur le coût des marchés linguistiques.

6. La mission *Travail et emploi* (+ 200 000 euros)

Sur la **mission *Travail et emploi*, 117,3 millions d'euros sont ouverts CP** sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » en raison d'une révision de la prévision des exonérations de cotisations sociales par rapport à la loi de finances initiale, en particulier s'agissant de l'aide à la création d'entreprise (ACRE), les services à la personne et l'apprentissage. Dans le même temps, sur le même programme, 33,4 millions d'euros en AE seraient annulés sur la réserve de précaution du fait d'un volume d'emplois francs inférieur aux prévisions. Une partie des AE prévus au titre de ce dispositif permettent, par fongibilité, de financer le besoin de 117,3 millions d'euros en AE au titre des exonérations.

À l'inverse, le présent projet de loi prévoit l'annulation de 117,7 millions d'euros en AE et 117,1 millions d'euros en CP sur deux autres programmes de la mission. Les annulations concerneraient principalement le programme 102 « Accès et retour à l'emploi », pour 101,6 millions d'euros en AE et 99,6 millions d'euros en CP, correspondant à l'annulation de la totalité de la réserve de précaution et à des reports de crédits de 2018 non utilisés.

C. LES ANNULATIONS SIGNIFICATIVES DE CRÉDITS

Les annulations de crédits sur le périmètre du budget général représentent **4,3 milliards d'euros**.

1. La mission *Engagements financiers de l'État* (– 1,7 milliard d'euros)

La **mission *Engagements financiers de l'État***, quasi-exclusivement composée de crédits évaluatifs⁽¹⁾ destinés à financer la charge de la dette et de la trésorerie de l'État, connaîtrait une annulation nette de ses crédits de **1,6 milliard d'euros en AE** et **1,7 milliard d'euros en CP**.

Ces annulations tirent essentiellement les conséquences de la **diminution de la charge de la dette publique** en raison de taux d'intérêt plus faibles que prévus en loi de finances. Les annulations de CP sur cette mission représenteraient **41,5 % de l'ensemble des annulations de CP** opérés sur les programmes du budget général par le présent projet de loi de finances rectificative.

(1) À la différence des programmes portant des crédits limitatifs, pour lesquels le Parlement vote des plafonds, les programmes comportant des crédits évaluatifs ne sont pas limitatifs.

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	2019
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	42,06
Exécution	39,55	44,46	37,63	40,50	46,26	46,30	44,89	43,16	42,14	41,45	41,70	41,54	40,42
Écart	0,36	3,27	- 5,35	- 1,95	0,87	- 2,47	- 2,01	- 3,50	- 2,20	- 3,01	0,15	0,34	- 1,6

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

2. La mission *Recherche et enseignement supérieur* (- 322,4 millions d'euros)

Des annulations de crédits nettes des ouvertures porteraient sur la **mission *Recherche et enseignement supérieur*** à hauteur de **297,6 millions d'euros en AE** et de **322,4 millions d'euros en CP**. Elles porteraient principalement sur la réserve de précaution initiale des programmes concernés, sur les crédits de projets immobiliers non consommés et devenus sans objet, sur les crédits du Centre national d'études spatiales (CNES) et sur les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche agricoles, grâce à une maîtrise accrue des dépenses.

Il n'est pas précisé par le projet de loi si les crédits annulés à hauteur de 55,0 millions d'euros sur le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » portent sur la réserve de précaution.

3. La mission *Défense* (- 70 millions d'euros)

Des mouvements importants porteraient sur les crédits de la mission *Défense* pour, au total, une **annulation nette de 1,4 milliard d'euros en AE et de 70 millions d'euros en CP**.

Les annulations en AE de 1,4 milliard d'euros diminueraient le plafond des crédits du programme 178 « Préparation et emploi des forces » en raison « *du décalage technique des affectations sur tranche fonctionnelle au Service industriel de l'aéronautique (SIAé), ainsi que du décalage en 2020 de marchés pluriannuels de maintien en condition opérationnelle* » selon le projet de loi.

En CP, une **ouverture de 214,2 millions d'euros** sur ce même programme permettrait de **couvrir les surcoûts non-provisionnés des opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MISSINT) assurées par les armées**.

Le reliquat des annulations de crédits en AE et en CP porte sur la réserve de précaution des programmes 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », 212 « Soutien de la politique de défense » et 146 « Équipement des forces ».

4. La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (– 80,5 millions d’euros)

Des annulations de crédits nettes des ouvertures seraient effectuées sur la **mission *Écologie, développement et mobilité durables***, à hauteur de **78,4 millions d’euros en AE** et de **80,5 millions d’euros en CP**.

Elles porteraient principalement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transport », pour **182,9 millions d’euros en AE** et **100,8 millions d’euros en CP**. Le projet de loi les justifie par « *de moindres dépenses constatées sur les concours à verser à SNCF Réseau* » et « *un engagement moindre que prévu en LFI au titre du contrat d’exploitation du CDG-Express* ».

À l’inverse, la mission bénéficierait de l’ouverture de crédits à hauteur de **83,7 millions d’euros en AE** et de **132,0 millions d’euros en CP** sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » au titre du **financement de la prime à la conversion, compte tenu de son succès**.

5. La mission *Action et transformation publiques* (– 202,3 millions d’euros)

Les crédits de la **mission *Action et transformation publiques*** seraient annulés à hauteur de **51,5 millions d’euros en AE** et **202,3 millions d’euros en CP**, se décomposant en :

– une annulation de 74 millions d’euros en CP sur le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » en raison d’une sous-consommation importante constatée sur l’exercice 2019, notamment du fait du décalage des échéanciers de paiement associés à certaines des opérations immobilières en cours sur le programme ;

– une annulation de 4,4 millions d’euros en AE et de 81,1 millions d’euros en CP sur le programme 349 « Fonds de transformation pour l’action publique », compte tenu de besoins inférieurs au niveau escompté ;

– une annulation de 47,1 millions d’euros en AE et en CP sur le programme 351 « Fonds d’accompagnement interministériel Ressources humaines » en raison d’une montée en charge moins rapide que prévue de ce fonds.

6. La mission *Outre-mer* (– 176 millions d’euros)

La mission *Outre-mer* serait concernée par des annulations nettes de crédits de **151,2 millions d’euros en AE** et de **176,1 millions d’euros en CP**. Elles porteraient :

– sur le programme 138 « Emploi outre-mer », au titre d'une prévision plus faible qu'attendue de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer, justifiant des annulations de 95,6 millions d'euros en AE et de 98,2 millions d'euros en CP ;

– sur les crédits mis en réserve du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », à hauteur de 51,5 millions d'euros en AE et de 73,8 millions d'euros en CP, en raison de la baisse du montant des crédits nécessaires pour financer certains projets soutenus par le programme en matière de logement et du moindre décaissement de crédits au titre du fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

7. La mission *Investissements d'avenir* (– 30 millions d'euros)

Sur la **mission *Investissements d'avenir*, 48 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP** d'annulations nettes seraient prévues. Les mouvements de crédits proposés sur ce programme traduisent notamment des redéploiements de crédits entre programmes de la même mission.

Ainsi, le programme 422 « Valorisation de la recherche » bénéficierait d'ouvertures de crédits à hauteur de 120,3 millions d'euros en AE et de 135,3 millions d'euros en CP, correspondant à :

– une annulation de 170 millions d'euros en AE et de 135 millions d'euros en CP pour le projet de batteries électriques, dont 150 millions d'euros d'avances remboursables sur l'action « Démonstrateurs de la transition écologique » et 20 millions d'euros de subvention sur l'action « Instituts pour la transition énergétique »

– une ouverture de 305,3 millions d'euros de subventions en AE et en CP essentiellement pour le projet « Réacteur Jules Horowitz » ;

– une annulation de 25 millions d'euros en AE en subventions et avances remboursables correspondant à un transfert vers le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » ;

– une ouverture de 10 millions d'euros en subventions sur le volet Technologies numériques du programme 421 « Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche », pour compléter le financement du plan Nano.

À l'inverse, les crédits du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises » seraient diminués à hauteur de 140,3 millions d'euros en AE et de 165,3 millions d'euros en CP correspondant principalement à :

– une ouverture de 170 millions d'euros en AE et en CP sur l'action « Accompagnement et transformation des filières » pour financer le projet européen de batteries électriques annoncé par le Président de la République en février 2019 ;

– une annulation de 335,3 millions d’euros en AE et en CP essentiellement destinée au financement de l’action « Nucléaire de demain » du programme 422 ;

– une ouverture de 25 millions d’euros en AE sur l’action « Accompagnement et transformation des filières » depuis le programme 422 pour financer le projet européen de batteries électriques.

8. La mission *Enseignement scolaire* (– 13,9 millions d’euros)

La mission *Enseignement scolaire* connaîtrait une annulation de crédits nette de **13,9 millions d’euros en CP**, mais une ouverture nette en AE de **19,2 millions d’euros**. Ces montants relativement faibles masquent des ouvertures et des annulations de montants significatifs dont l’objet est notamment d’assurer la paie du mois de décembre des enseignants.

Ainsi, les crédits de titre 2 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » et du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » sont augmentés au total de 100,6 millions d’euros en AE et en CP.

Les annulations de crédits portent sur les programmes 230 *Vie de l’élève*, 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* et 143 *Enseignement technique agricole*, essentiellement sur la réserve de précaution.

9. La mission *Justice* (– 118,7 millions d’euros)

Sur la mission *Justice*, le montant net des annulations s’élèverait à **115,0 millions d’euros en AE** et **118,7 millions d’euros en CP**, notamment en raison de retards des projets d’investissement immobilier du programme 107 « Administration pénitentiaire » et de la maîtrise des dépenses de fonctionnement de ce programme.

10. La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (– 104,2 millions d’euros)

• Les crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* seraient annulés à hauteur de **192,9 millions d’euros en AE** et de **104,2 millions d’euros en CP**, dont notamment :

– 138,5 millions d’euros en AE et 41,1 millions d’euros en CP sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local », en raison d’une baisse technique des engagements liée aux conditions de renouvellement des marchés « énergie et fluides » et d’annulations portant sur la réserve de précaution ;

– 38,5 millions d’euros en AE et 44,0 millions d’euros en CP sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », en raison principalement de la sous-exécution constatée sur les dépenses d’intervention du programme.

11. La mission *Aide publique au développement* (– 85,5 millions d’euros)

La *mission Aide publique au développement* connaîtrait une annulation de crédits nette à hauteur de **302,4 millions d’euros en AE** et **85,5 millions d’euros en CP**.

Elles porteraient principalement pour **261,4 millions d’euros en AE** et **80,2 millions d’euros en CP** sur le programme 110 *Aide économique et financière au développement*. Le projet de loi justifie l’annulation des AE par « *une baisse du besoin de bonifications des prêts de l’Agence française de développement (AFD) aux États étrangers liée à un environnement de taux bas* ». L’annulation des CP correspondrait à l’annulation de l’intégralité de la réserve de précaution, à l’ajustement du calendrier de décaissement de la contribution au Fonds vert pour le climat (FVC) et à l’actualisation des dispositifs à décaissements pluriannuels comme le Fonds d’expertise technique et d’échanges d’expérience et les bonifications de prêts AFD aux États étrangers.

Onze autres missions connaîtraient des annulations nettes de crédits, pour un montant d’annulations inférieur à 90 millions d’euros en CP pour chacune d’entre elles.

IX. LE FAIBLE NIVEAU DE MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES MIS EN ŒUVRE AU COURS DE L’EXERCICE 2019

L’exercice 2019, dans la lignée de l’exercice 2018, se caractérise 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 des lois de finances initiales pour 2018 et pour 2019. Cet effort 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.

A. L'ABAISSMENT DE NOUVEAU RÉUSSI DU NIVEAU DE CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

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

Lors de la présentation du projet de loi de finances 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. Le taux de mise en réserve de 3 % a été conservé pour la gestion 2019.

Il s'est agi de rompre avec la pratique d'une mise en réserve excessive, qui était en contradiction avec l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (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^o 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 à 6 % en 2013 et 8 % en 2015.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %)

Taux	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	PLF 2018	PLF 2019
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5	6	7	8	8	8	3	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	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 loi de finances initiale et de nuire à la qualité de son contrôle et de son suivi de l'exécution du budget général de l'État.** La Cour des comptes a par ailleurs relevé que « *la réserve de précaution est en principe destinée à faire face aux aléas de gestion, son utilisation a été progressivement détournée de cet usage, puisqu'elle sert de plus en plus à absorber des sous-budgétisations initiales* »⁽¹⁾.

Lors de la présentation des projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019, le Rapporteur général s'est légitimement réjoui 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 la mesure de baisse du taux de mise en réserve

Selon les éléments transmis par le Gouvernement au Rapporteur général le 10 octobre dernier, au moment du dépôt du PLF, **la réserve de précaution initiale totale (titre 2 et hors titre 2) s'est établie en 2019 à 5,1 milliards d'euros en AE et à 4,7 milliards d'euros en CP.** Compte tenu des surgels et dégels intervenus, à cette date, la réserve s'établissait au total à 5,3 milliards d'euros en AE et à 4,7 milliards d'euros en CP.

Au moment du dépôt du présent PLFR et avant les annulations proposées, le montant total de la réserve de précaution s'établit à **5,2 milliards d'euros en AE et à 4,6 milliards d'euros en CP.**

L'abaissement du taux de mise en réserve des crédits nécessitait une grande rigueur dans sa mise en œuvre, afin de garantir le respect des plafonds de dépense. Le Rapporteur général souligne avec satisfaction la gestion de cette mise en réserve de crédits puisque le présent projet de loi indique que « **comme en 2018, la réserve de précaution a été intégralement préservée lors du premier semestre 2019** ».

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

ÉTAT DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION AVANT LE PRÉSENT PLFR

(en euros)

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Action et transformation publiques	-	-	-	-	-
Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines	-	-	-	-	-
Fonds pour la transformation de l'action publique	-	-	-	-	-
Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État	-	-	-	-	-
Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants	-	-	-	-	-
Action extérieure de l'État	47 467 199	47 490 087	4 866 593	52 333 792	52 356 680
Action de la France en Europe et dans le monde	32 749 422	32 700 310	3 303 945	36 053 367	36 004 255
Diplomatie culturelle et d'influence	9 979 394	9 979 394	371 176	10 350 570	10 350 570
Français à l'étranger et affaires consulaires	4 078 384	4 078 384	1 191 471	5 269 855	5 269 855
Présidence française du G7	660 000	732 000		660 000	732 000
Administration générale et territoriale de l'État	21 584 197	23 503 846	10 093 076	31 677 273	33 596 922
Administration territoriale	5 231 899	5 240 960	7 406 587	12 638 486	12 647 547
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	10 697 297	12 619 286	2 595 533	13 292 830	15 214 818
Vie politique, culturelle et associative	5 655 001	5 643 601	90 956	5 745 957	5 734 557
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	45 682 181	46 592 308	4 322 669	50 004 850	50 914 977
Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	36 527 277	37 454 490	-	36 527 277	37 454 490
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	2 700 362	2 732 461	2 777 871	5 478 233	5 510 332
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	6 454 541	6 405 357	1 544 798	7 999 339	7 950 155
Aide publique au développement	130 409 050	87 760 380	765 753	131 174 803	88 526 133
Aide économique et financière au développement	39 172 962	32 242 585	-	39 172 962	32 242 585
Solidarité à l'égard des pays en développement	91 236 088	55 517 795	765 753	92 001 841	56 283 548
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	68 689 876	67 720 794	7 675	68 697 551	67 728 469
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	3 131 088	3 131 088	7 675	3 138 763	3 138 763
Liens entre la Nation et son armée	1 011 174	1 011 092	-	1 011 174	1 011 092

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	64 547 615	63 578 615	–	64 547 615	63 578 615
Cohésion des territoires	434 161 214	430 012 822	196 758	434 357 972	430 209 581
Aide à l'accès au logement	383 276 552	383 276 552	–	383 276 552	383 276 552
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	–	–	–	–	–
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	7 350 839	11 093 298	99 663	7 450 502	11 192 961
Interventions territoriales de l'État	1 067 083	770 083	–	1 067 083	770 083
Politique de la ville	19 095 205	15 295 205	97 095	19 192 300	15 392 300
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	23 371 534	19 577 684	–	23 371 534	19 577 684
Conseil et contrôle de l'État	4 133 911	2 236 609	1 928 475	6 062 387	4 165 084
Conseil d'État et autres juridictions administratives	3 973 238	2 075 936	1 751 918	5 725 156	3 827 854
Conseil économique, social et environnemental	159 169	159 169	174 666	333 835	333 835
Cour des comptes et autres juridictions financières	–	–	–	–	–
Haut Conseil des finances publiques	1 503	1 503	1 891	3 394	3 394
Crédits non répartis	–	–	3 519 511	3 519 511	3 519 511
Dépenses accidentelles et imprévisibles	–	–	–	–	–
Provision relative aux rémunérations publiques	–	–	–	–	–
Culture	45 785 925	40 770 695	3 519 511	49 305 436	44 290 206
Création	5 853 915	5 806 451	–	5 853 915	5 806 451
Patrimoines	25 411 675	21 297 973	–	25 411 675	21 297 973
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	14 520 334	13 666 271	3 519 511	18 039 845	17 185 782
Défense	1 011 229 669	707 000 855	102 759 724	1 113 989 393	809 760 579
Environnement et prospective de la politique de défense	44 140 730	39 559 798	–	44 140 730	39 559 798
Équipement des forces	434 166 432	348 415 450	–	434 166 432	348 415 450
Préparation et emploi des forces	449 071 638	241 326 176	–	449 071 638	241 326 176
Soutien de la politique de la défense	83 850 869	77 699 431	102 759 724	186 610 592	180 459 155
Direction de l'action du Gouvernement	26 688 548	23 522 294	2 298 711	28 987 260	25 821 005
Coordination du travail gouvernemental	11 662 245	11 893 851	1 155 625	12 817 870	13 049 476
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	14 077 293	10 643 030	913 450	14 990 743	11 556 480

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Protection des droits et libertés	949 011	985 413	229 636	1 178 647	1 215 049
Écologie, développement et mobilité durables	251 187 352	241 699 279	14 061 713	265 249 065	255 760 992
Affaires maritimes	4 487 554	4 303 954	–	4 487 554	4 303 954
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	–	–	13 829 481	13 829 481	13 829 480
Économie sociale et solidaire	–	–	–	–	–
Énergie, climat et après-mines	–	–	–	–	–
Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie	5 694 966	5 935 619	–	5 694 966	5 935 619
Infrastructures et services de transports	113 661 677	96 514 824	–	113 661 677	96 514 824
Paysages, eau et biodiversité	4 911 678	9 085 678	–	4 911 678	9 085 678
Prévention des risques	23 506 366	26 278 387	232 233	23 738 599	26 510 620
Service public de l'énergie	98 925 110	99 580 816	–	98 925 110	99 580 816
Économie	16 999 260	17 218 497	4 566 117	21 565 377	21 784 614
Développement des entreprises et régulations	12 212 549	12 633 548	1 942 179	14 154 727	14 575 727
Plan France Très haut débit	–	–	–	–	–
Statistiques et études économiques	2 143 749	2 076 987	1 857 843	4 001 592	3 934 830
Stratégie économique et fiscale	2 642 963	2 507 962	766 095	3 409 058	3 274 057
Engagements financiers de l'État	9 159 458	14 657 733	–	9 159 458	14 657 733
Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	–	–	–	–	–
Augmentation de capital de la banque européenne d'investissement	–	–	–	–	–
Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	–	–	–	–	–
Dotations en capital du Mécanisme européen de stabilité	–	–	–	–	–
Épargne	9 159 458	9 159 458	–	9 159 458	9 159 458
Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	–	5 498 275	–	–	5 498 275
Enseignement scolaire	142 995 332	142 036 621	338 246 684	481 242 016	480 283 305
Enseignement privé du premier et du second degrés	7 116 026	7 116 026	34 030 537	41 146 562	41 146 562
Enseignement scolaire public du premier degré	1 239 298	1 239 298	112 506 664	113 745 961	113 745 961
Enseignement scolaire public du second degré	6 657 097	6 657 097	165 300 157	171 957 254	171 957 254

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Enseignement technique agricole	6 601 619	6 601 619	4 860 668	11 462 287	11 462 287
Soutien de la politique de l'éducation nationale	34 630 904	33 672 194	8 077 459	42 708 362	41 749 652
Vie de l'élève	86 750 388	86 750 388	13 471 200	100 221 588	100 221 588
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	58 000 066	50 225 447	43 167 628	58 000 066	50 225 447
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	10 588 071	10 845 816	2 536 875	13 124 946	13 382 691
Facilitation et sécurisation des échanges	10 895 839	10 165 129	6 225 616	17 121 455	16 390 745
Fonction publique	4 546 528	4 546 528	1 000	4 547 528	4 547 528
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	31 969 629	24 667 974	34 404 136	31 969 629	24 667 974
Immigration, asile et intégration	22 068 583	22 071 276	–	22 068 583	22 071 276
Immigration et asile	–	–	–	–	–
Intégration et accès à la nationalité française	22 068 582	22 071 276	–	22 068 582	22 071 276
Investissements d'avenir	–	–	–	–	–
Accélération de la modernisation des entreprises	–	–	–	–	–
Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	–	–	–	–	–
Valorisation de la recherche	–	–	–	–	–
Justice	100 468 135	99 553 646	27 998 206	128 466 341	127 551 852
Accès au droit et à la justice	14 004 323	14 004 323	–	14 004 323	14 004 323
Administration pénitentiaire	23 284 324	36 034 233	12 672 457	35 956 781	48 706 690
Conduite et pilotage de la politique de la justice	6 470 090	5 598 971	885 970	7 356 060	6 484 941
Conseil supérieur de la magistrature	64 340	62 510	13 635	77 976	76 146
Justice judiciaire	45 391 036	33 448 936	11 783 435	57 174 471	45 232 371
Protection judiciaire de la jeunesse	11 254 022	10 404 673	2 642 709	13 896 731	13 047 382
Médias, livre et industries culturelles	13 457 645	13 859 352	–	13 457 645	13 859 352
Livre et industries culturelles	4 936 224	5 457 931	–	4 936 224	5 457 931
Presse et médias	8 521 421	8 401 421	–	8 521 421	8 401 421
Outre-mer	74 960 369	72 390 293	798 405	75 758 774	73 188 698
Conditions de vie outre-mer	51 480 940	48 812 443	–	51 480 940	48 812 443
Emploi outre-mer	23 479 428	23 577 850	798 405	24 277 833	24 376 255

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Pouvoirs publics	-	-	-	-	-
Assemblée nationale	-	-	-	-	-
Conseil constitutionnel	-	-	-	-	-
Cour de justice de la République	-	-	-	-	-
La Chaîne parlementaire	-	-	-	-	-
Présidence de la République	-	-	-	-	-
Sénat	-	-	-	-	-
Recherche et enseignement supérieur	330 011 633	340 452 495	4 274 521	334 286 154	344 727 016
Enseignement supérieur et recherche agricoles	3 116 756	3 161 663	1 111 222	4 227 978	4 272 885
Formations supérieures et recherche universitaire	60 801 870	64 050 346	2 634 043	63 435 913	66 684 389
Recherche culturelle et culture scientifique	1 909 906	1 886 605	-	1 909 906	1 886 605
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	14 148 417	16 670 612	-	14 148 417	16 670 612
Recherche duale (civile et militaire)	4 991 516	4 991 516	-	4 991 516	4 991 516
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	13 239 106	14 899 905	529 256	13 768 362	15 429 161
Recherche spatiale	52 001 595	52 001 595	-	52 001 595	52 001 595
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	103 575 817	106 522 047	-	103 575 817	106 522 047
Vie étudiante	76 226 651	76 268 207	-	76 226 651	76 268 207
Régimes sociaux et de retraite	188 373 208	188 373 208	-	188 373 208	188 373 208
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	39 154 499	39 154 499	-	39 154 499	39 154 499
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	24 313 925	24 313 925	-	24 313 925	24 313 925
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	124 904 784	124 904 784	-	124 904 784	124 904 784
Relations avec les collectivités territoriales	110 858 468	101 155 925	-	110 858 468	101 155 925
Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	103 716 079	92 970 887	-	103 716 079	92 970 887
Concours spécifiques et administration	7 142 389	8 185 039	-	7 142 389	8 185 039
Remboursements et dégrèvements	-	-	-	-	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	-	-	-	-	-
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	-	-	-	-	-

Mission/programme	AE hors titre 2 (1)	CP hors titre 2 (2)	Titre 2 (AE = CP) (3)	Total AE (1 + 3)	Total CP (2 + 3)
Santé	63 119 375	63 158 375	7 211	63 126 586	63 165 586
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	34 847 652	34 886 652	7 211	34 854 863	34 893 863
Protection maladie	28 271 723	28 271 723	–	28 271 723	28 271 723
Sécurités	106 889 786	82 082 440	86 405 596	193 295 381	168 488 036
Gendarmerie nationale	60 335 825	39 629 272	37 449 354	97 785 179	77 078 626
Police nationale	38 976 933	32 528 596	48 039 656	87 016 589	80 568 251
Sécurité civile	6 293 579	8 673 992	916 586	7 210 165	9 590 578
Sécurité et éducation routières	1 283 449	1 250 581	–	1 283 449	1 250 581
Solidarité, insertion et égalité des chances	687 600 744	688 281 035	3 603 122	691 203 866	691 884 157
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	15 495 810	16 176 101	3 593 384	19 089 194	19 769 485
Égalité entre les femmes et les hommes	896 147	896 147	–	896 147	896 147
Handicap et dépendance	357 327 395	357 327 395	–	357 327 395	357 327 395
Inclusion sociale et protection des personnes	313 881 391	313 881 391	9 738	313 891 129	313 891 129
Sport, jeunesse et vie associative	34 289 808	28 749 587	–	34 289 808	28 749 587
Jeunesse et vie associative	18 230 179	18 230 179	–	18 230 179	18 230 179
Jeux olympiques et paralympiques 2024	7 036 641	1 854 141	–	7 036 641	1 854 141
Sport	9 022 988	8 665 267	–	9 022 988	8 665 267
Travail et emploi	451 980 242	299 321 216	3 066 505	455 046 748	302 387 721
Accès et retour à l'emploi	134 772 085	111 888 601	–	134 772 085	111 888 601
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	314 036 445	183 378 367	–	314 036 445	183 378 367
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	1 452 543	2 383 123	–	1 452 543	2 383 123
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	1 719 169	1 671 126	3 066 505	4 785 674	4 737 631
Total général	4 498 251 234	3 941 897 117	656 954 654	5 155 205 888	4 598 851 771

Source : commission des finances, d'après les informations transmises par le Gouvernement. Les colonnes « total AE » et « total CP » résultent de l'addition des données transmises par le Gouvernement de l'état de la réserve en AE et en CP hors titre 2 et de l'état de la réserve du titre 2, y compris les contributions au CAS Pensions.

B. L'ABSENCE DE DÉCRET D'AVANCE

La pratique précédente des ouvertures de crédits intervenus relativement tôt dans l'année malgré un taux de mise en réserve de 8 % hors dépenses de personnel pouvait laisser penser que le montant des ouvertures par voie réglementaire aurait augmenté après la baisse de ce taux de mise en réserve à 3 % hors dépenses de personnel.

Or, pour la première fois depuis 1985, aucun décret d'avance n'a été pris lors de l'exercice 2018. **Il en est de même pour l'exercice 2019, ce dont on ne peut que se réjouir.**

Le Gouvernement n'a pas fait usage de cette procédure prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾ consistant à ouvrir des crédits en cours de gestion sur des programmes pour majorer leurs plafonds de crédits afin que les gestionnaires de ces programmes puissent couvrir leurs besoins en engageant des dépenses ou en procédant à leur règlement. Pour nécessaire que soit son existence, cette procédure porte fortement atteinte à la portée de l'autorisation parlementaire en ce que celle-ci prend précisément la forme de plafonds de dépenses limitatifs par programme. **La procédure applicable aux décrets d'avance apparaît en effet 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 des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui se prononcent dans un délai de sept jours⁽²⁾. Le décret d'avance est ensuite ratifié dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

L'absence de décrets d'avance en 2018 et en 2019 montre que l'usage qui a été fait de cette dérogation par le passé était sans doute excessif. 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.

L'absence de décrets d'avance couplée à un taux de mise en réserve plus faible tranche avec la « *mauvaise pratique* »⁽³⁾ 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.

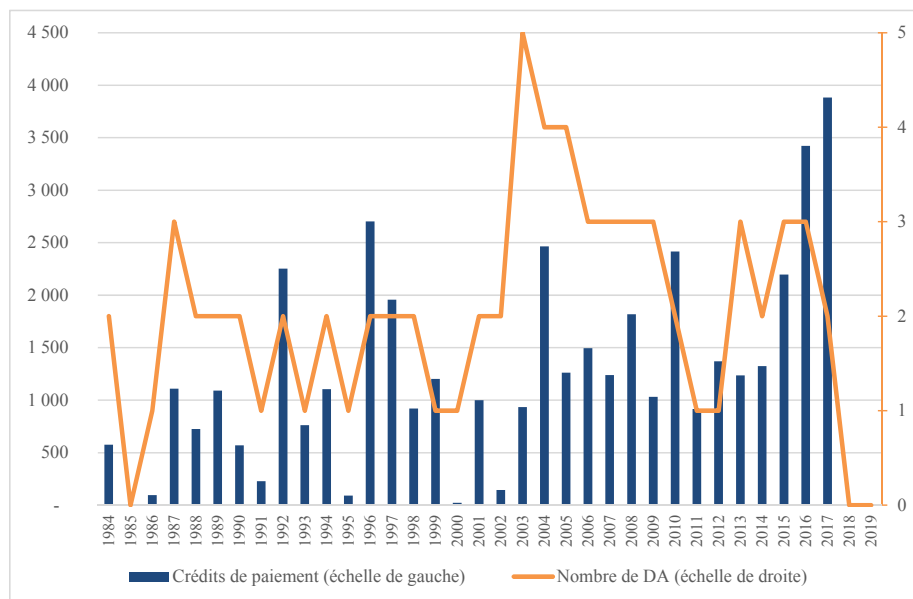
(1) Article 13 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Article 13 de la LOLF.

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

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

(en millions d'euros pour l'échelle de gauche)



DA = décrets d'avance

Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement et d'après le site Légifrance.

Le Rapporteur général tient à souligner une fois de plus que la décision de ne recourir à aucun décret d'avance contribue pleinement au respect des pouvoirs d'autorisation budgétaire du Parlement. L'ajustement de fin de gestion des crédits budgétaires peut 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 D'UN DÉCRET D'ANNULATION POUR UN FAIBLE MONTANT (57,1 MILLIONS D'EUROS)

Le Gouvernement a pris un seul décret d'annulation, en date du 19 juillet 2019⁽¹⁾, pour un montant total d'annulations de 57,1 millions d'euros en AE et en CP.

(1) Décret n° 2019-752 du 19 juillet 2019 portant annulation de crédits.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission ou du programme	Numéro du programme	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés
Défense		349 445	349 445
Préparation et emploi des forces	178	345 945	345 945
Équipement des forces	146	3 500	3 500
Écologie, développement et mobilité durables		52 938 443	52 938 443
Infrastructures et services de transports	203	52 938 443	52 938 443
Immigration, asile et intégration		2 743 618	2 743 618
Immigration et asile	303	416 902	416 902
Intégration et accès à la nationalité française	104	2 326 716	2 326 716
Travail et emploi		1 053 640	1 053 640
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	1 053 640	1 053 640
Totaux		57 085 146	57 085 146

Source : décret n° 2019-752 du 19 juillet 2019 portant annulation de crédits.

L'essentiel des annulations a porté sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, plus précisément sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » (52,9 millions d'euros en AE et en CP). Selon le rapport associé à ce décret, ces annulations ont eu pour objet de « rembourser des trop-perçus sur des travaux concernant des infrastructures routières aux collectivités (communes, groupements de communes, départements et régions) et à l'AFITF ».

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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

La commission entend MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2019 (n° 2400) (M. Joël Giraud, rapporteur général).

M. le président Éric Woerth. Nous recevons M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, accompagné de M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, venus nous présenter le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2019, adopté en conseil des ministres ce matin.

Avant de passer la parole au ministre, je me dois de rappeler, compte tenu des conversations que nous avons eues hier, les conditions un peu particulières dans lesquelles nous examinons ce texte – au fond, elles ressemblent assez à celles de l'année dernière. Il sera à l'ordre du jour de notre commission dès le mardi 12 novembre, à 9 heures 30, et le délai de dépôt des amendements pour la commission est fixé à demain vendredi 8 novembre, 15 heures. Le texte est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique le mercredi 13 novembre, à 15 heures, le délai de dépôt des amendements pour la séance étant fixé au samedi 9 novembre à 17 heures.

Enfin, j'indique que le Haut Conseil des finances publiques a adopté le 31 octobre son avis relatif à ce projet de loi de finances rectificative. Cet avis vous a été communiqué par courriel ce matin, au moment même où il a été rendu public, et il est par ailleurs à votre disposition à l'entrée de la salle.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Sur la forme, d'abord, nous sommes tous d'accord pour dire que les délais sont extrêmement contraints. Mais, depuis que je suis ministre des comptes publics – sauf en 2017, année budgétaire que je n'avais pas portée – j'ai pris l'engagement de ne pas avoir recours aux décrets d'avance et de présenter des PLFR de fin de gestion qui ne comporte pas d'articles fiscaux. Je m'y tiens. Le Sénat m'en a d'ailleurs publiquement donné acte hier.

Le débat fiscal a lieu au moment de l'examen du PLF comme le montre le nombre d'amendements déposés en 2018 et en 2019 par tous les groupes, y compris ceux de la majorité. Il reste que la discussion aura lieu sur le PLFR,

même si elle sera courte. Le Gouvernement, puisqu'il a adopté cette ligne de conduite, refusera toutes les dispositions fiscales.

Le Haut Conseil des finances publiques a donc validé les hypothèses macroéconomiques du PLF et celles présentées dans ce PLFR : taux de croissance et d'inflation, augmentation de la masse salariale de 3,3 %... Il considère ainsi que les hypothèses sur lesquelles travaille le Gouvernement sont sincères. D'ailleurs, les chiffres rendus publics tant par la Commission européenne, aujourd'hui, que par le Fonds monétaire international (FMI), hier, attestent cette ténacité de la croissance économique en France, alors qu'elle fléchit partout ailleurs dans le monde.

Ce PLFR est marqué à la fois par une sincérité budgétaire accrue et par un déficit en baisse.

Sur le premier point, nous avons sincérisé les inscriptions budgétaires, ce qui a permis, pour la deuxième fois, de ne pas recourir à des décrets d'avance. Dans le même temps, la réserve de précaution était fixée à 3 %, sans qu'aucun dégel n'intervienne avant le 1^{er} juillet – et seulement sur deux lignes budgétaires après cette date. Ainsi, le PLFR a pour seul objet la fin de gestion budgétaire et rien d'autre.

Cela n'aura échappé à personne, entre le moment où nous avons présenté le projet de loi de finances pour 2019 et la date d'aujourd'hui, sont néanmoins intervenus l'épisode des « gilets jaunes » et le Grand débat. On pouvait donc se demander si le PLFR devrait procéder à une révision des chiffres du déficit, compte tenu des augmentations de dépenses constatées. Eh bien, ce déficit restera à 3,1 %, chiffre qui serait ramené à 2,3 % ou 2,4 % si on mettait à part les dispositions exceptionnelles relatives au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. C'est conforme à ce que nous avons fait voter par le Parlement au mois de décembre dernier.

Nous proposons un milliard d'euros de dépenses publiques en moins. Le PLFR détaille ces économies par ministère. Il y a eu cependant d'importantes augmentations de dépenses, tels les 800 millions d'euros pour financer la prime d'activité, 600 millions d'euros dus au décalage de la réforme de la contemporanéisation des aides personnelles au logement (APL), 300 millions d'euros au titre du bonus automobile pour la conversion à des véhicules plus propres. Alors qu'on peut lire parfois, ici ou là, que le Gouvernement ferait des restrictions sur l'urgence écologique, on constate qu'il a précisément rajouté 300 millions d'euros en gestion.

Parallèlement, la charge de la dette a baissé de 1,6 milliard d'euros et nous avons largement amélioré le recouvrement de l'impôt. Cela est dû au prélèvement à la source, qui permet d'augmenter les recettes sans augmenter les impôts des Français, aux efforts fournis en matière de lutte contre la fraude fiscale. 2019 sera l'année où il y a eu le plus de recouvrements pratiqués à ce titre – quelques

importantes transactions ont été rendues publiques. Enfin, la taxe sur les services numériques apportera au budget de l'État les 400 millions d'euros prévus.

M. le président Éric Woerth. Vous avez raison de souligner, Monsieur le ministre, que le Haut Conseil valide les prévisions du Gouvernement ; nous n'avions d'ailleurs pas remis en cause leur prudence et leur réalisme. Mais le Haut Conseil valide aussi l'idée que l'effort structurel est très faible. Or, pour l'instant, nous ne voyons pas de solution s'agissant de cet aspect structurel de notre déficit. À mes yeux, cette question devrait pourtant être une priorité car il ne saurait y avoir de distribution durable de pouvoir d'achat sans réponse au problème du déficit structurel de nos finances publiques, qui est notre grande faiblesse.

Il est vrai que le Gouvernement a plutôt maîtrisé, en gestion, les dépenses prévues en loi de finances initiale. Les ouvertures de crédits sont plutôt inférieures aux annulations de crédits. La France bénéficie d'une amélioration de la situation pour le financement de la dette publique, même s'il s'agit de dépenses non pilotables. Vous bénéficiez aussi d'une dynamique de recettes supérieure à celle qui avait été prévue – probablement par prudence – notamment en matière d'impôt sur le revenu. Cela dit, le solde général ne bouge pas. Ne doit-on pas s'attendre à quelques surprises concernant les collectivités locales ou la sécurité sociale ?

S'agissant des crédits de la défense et des opérations extérieures (OPEX), vous aviez prévu au budget, si on y inclut les dépenses correspondantes dans la mission *Défense*, un petit milliard d'euros. Il y a eu 400 millions d'euros de dépassement, dont 200 millions sont couverts par des ouvertures de crédits nouvelles au sein de la mission. Qu'en est-il des 200 autres millions d'euros ? Les constaterez-vous plus tard ? Les financerez-vous plus tard ? En tout cas, les crédits de la mission *Défense* baissent globalement de 70 millions d'euros, car les annulations de crédits excèdent les crédits supplémentaires ouverts.

Il faut enfin parler de la « bosse » budgétaire qui affecte les crédits de la défense. Est-elle toujours due aux 50 milliards d'euros de retard d'engagements ? Ne l'accentuez-vous pas en ouvrant en gestion 12 milliards d'euros supplémentaires sur l'équipement des forces, soit un quasi-doublement des autorisations d'engagement en la matière ? À quoi doit-on s'attendre ?

Pour conclure, les dépenses sont certes moins importantes qu'initialement prévues, et c'est tant mieux. Il n'empêche qu'elles sont plus importantes que l'année dernière, à hauteur de 7 milliards d'euros pour les dépenses non pilotables. Le solde négatif reste à un niveau extrêmement élevé.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Ce PLFR respecte en effet les engagements qui avaient été pris – absence d'articles fiscaux et de décret d'avance –, même si on peut toujours regretter que le *timing* de son examen soit serré.

Je constate que les prévisions budgétaires du PLFR 2019 sont assez proches des prévisions révisées dont nous avons été destinataires, dans le cadre du

PLF 2020, pour l'exercice 2019. Comme prévu, le solde budgétaire de l'État s'améliore significativement, à hauteur de 10 milliards d'euros. Nous en avons déjà débattu, l'impôt sur le revenu rapporte en effet plus que prévu en 2019. Plusieurs autres impositions pesant sur les personnes sont également dynamiques – revenus de capitaux mobiliers, donations et successions et impôt sur la fortune immobilière (IFI) –, ainsi que les recettes non fiscales. Les révisions se font presque systématiquement à la hausse : c'est le signe que les prévisions de recettes avaient été particulièrement prudentes en loi de finances initiale, ce qui est une bonne pratique pour anticiper tout retournement conjoncturel. Pour avoir autrefois pratiqué ainsi l'exercice budgétaire en tant que maire, je suis heureux de constater que l'État agit de la même façon qu'au niveau local.

Selon le Haut Conseil des finances publiques, les prévisions macroéconomiques de la fin de l'année 2019 sont vraisemblables et la croissance prévue pour 2019, soit 1,4 % du PIB, demeure atteignable, à condition que l'on observe une légère accélération au quatrième trimestre. Le Haut Conseil note également que les prévisions de recettes, de dépenses et de solde sont plausibles, ce qui est une forme de *satisfecit* que je souligne auprès de nos collègues.

J'ai plusieurs questions portant sur les ajustements budgétaires que le présent PLFR prévoit de réaliser. Peut-être n'aurais-je pas eu à les poser si j'avais pu le consulter plus tôt. Mais un dialogue en commission ne saurait après tout qu'insuffler plus de dynamique à la discussion budgétaire.

Premièrement, l'article 2 prévoit d'ajuster à la baisse les recettes du « CAS Radars ». Il y a urgence en la matière, car, en l'absence d'intervention législative, l'effondrement des recettes des radars en 2019 se répercuterait intégralement sur le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Cela représente un manque à gagner de 400 millions d'euros. L'article propose de couper la poire en deux, puisque le CAS Radars supporterait une baisse d'environ 200 millions d'euros de ses recettes. J'avais proposé, en première partie de l'examen du budget, la suppression de ce compte d'affectation spéciale, qui masque par ailleurs des circuits de financement particulièrement complexes. En effet, il n'est pas normal que des aléas de recettes mettent en danger le budget d'organismes aussi importants que l'AFITF. L'amendement a été rejeté, mais le sujet demeure : comment sécuriser les ressources de l'AFITF et des autres affectataires des recettes du CAS sans réformer structurellement ce dernier ? Sur la seule année 2019, comment sera géré le manque à gagner pour l'AFITF ?

Deuxièmement, sur le volet dépenses, en décembre dernier, nous avons décidé d'augmenter de 2,8 milliards d'euros en programmation les crédits alloués à la prime d'activité dans le cadre des mesures d'urgence. Il semblerait que ce coût soit encore supérieur de 840 millions d'euros à ce qui était prévu. Pourriez-vous préciser les écarts avec la prévision actualisée et les raisons de ces écarts ?

Troisièmement, sur le budget général, en dépenses, on constate un écart de 1,8 milliard d'euros entre le révisé 2019, présenté il y a un mois avec le projet de loi de finances, et le PLFR 2019. Comment l'expliquez-vous ?

Sur les OPEX et les MISSINT, 850 millions d'euros avaient été prévus en LFI, plus 100 millions de masse salariale. Ce PLFR ouvre 214 millions d'euros de crédits sur le programme 178 au titre du surcoût non provisionné. Quel est le surcoût prévisionnel total des OPEX en 2019 ? Quelle est la part assumée par la mission *Défense* ?

Toujours en ce qui concerne la mission *Défense*, on constate une modification en gestion de 12,4 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sur le programme 146 *Équipement des forces*. À quoi correspond cette modification ?

Sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, on constate des annulations de crédits à hauteur de 298 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 322 millions d'euros en crédits de paiement. Pourriez-vous les expliquer ?

Enfin, le Gouvernement avait annoncé un objectif de 1,5 milliard d'euros d'économies sur la norme de dépenses pilotables. Le Haut Conseil des finances publiques a constaté que cette réduction se limiterait à un milliard d'euros. Pourriez-vous expliquer les raisons de cet écart ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le président, vous avez fait une remarque sur l'ajustement structurel : on peut la partager en partie. Mais l'examen du PLFR doit d'abord, à mes yeux, permettre d'évaluer si nous tenons les engagements du PLF et si les mesures de gestion, les aléas économiques et les retombées des annonces faites dans le cadre du Grand débat ne les remettent pas en cause. C'était l'une des préoccupations de l'opposition – et c'est tout à fait normal. Nous sommes bien à moins 0,1 % d'ajustement structurel, ce qui correspond à l'engagement contenu dans le PLF. Le Haut Conseil des finances publiques constate lui aussi que nous avons tenu l'engagement du PLF, même si nous nous éloignons ce faisant des engagements européens de la France. La discussion n'est pas nouvelle ; nous l'avons menée dans le cadre de l'examen des premiers articles du PLF 2020.

Je vous remercie, Monsieur le président, d'avoir souligné, avec l'honnêteté intellectuelle que nous vous connaissons, que nous avons sincérisé le budget de l'État et que nous avons une bonne gestion comptable depuis deux ans – et même trois si on prend en compte le décret d'avance, difficile mais efficace, de 2017. Monsieur le rapporteur général, vous l'avez également fait observer.

Nous ne faisons pas exprès de minorer les recettes – ce n'est pas une astuce de garçon de bains. Mais nous modérons à dessein notre optimisme. Il est sinon facile de présenter un budget en prévoyant plus de recettes, avant que chacun constate qu'on ne les a pas – le budget ayant entre-temps été adopté. En

effet, monsieur le rapporteur général, les collectivités locales, lorsqu'elles sont bien gérées, ne présument pas des recettes fiscales qu'elles devraient avoir. Comme élu local d'opposition, j'ai connu des présentations de budget où la dotation de l'État était annoncée à un niveau de 30 % supérieur à celui où elle s'établissait finalement en réalité...

Je vous remercie tous deux, Monsieur le rapporteur général, Monsieur le président, d'avoir remarqué que nous avons été sérieux et sincères, tant en dépenses qu'en recettes. Pour les dépenses, l'éloge doit être partagé avec l'ensemble des membres du Gouvernement, qui ont bien géré leur budget. Le Parlement, en autorisant un gel des crédits à hauteur de 3 %, a témoigné de sa confiance et a ainsi responsabilisé les gestionnaires.

Monsieur le président, vous vous étonnez que le solde budgétaire ne change pas, malgré les modifications apportées tant aux recettes qu'aux dépenses. Pour ma part, je constate que le déficit – en tout cas pour l'État, nous verrons plus tard pour les collectivités locales et la sécurité sociale – diminue de 10 milliards, passant de 107 milliards d'euros à 97 milliards d'euros.

S'agissant de la défense, nous constatons que la loi de programmation militaire est exécutée et que les opérations extérieures sont financées. Si les crédits sont réduits d'environ 70 millions d'euros, Monsieur le président, ce montant nous a été proposé par le ministère des armées lui-même à la suite de la renégociation de ses contrats. Il ne s'agit pas de dépenses dans lesquelles nous aurions dû tailler pour réaliser des économies en fin de gestion. Même si cela ne représente pas grand-chose dans le budget total de la défense, il faut saluer cet effort de gestion réalisé par Mme Parly. Elle pourra sans doute évoquer le sujet avec vous, si vous le souhaitez.

Vous remarquez que les autorisations d'engagement ont augmenté. Il s'agit de décalages dans les opérations de matériel. Dans le cadre de la LPM, le ressaut budgétaire est déjà très important – 1,7 milliard chaque année – et nous serons, à partir de 2022, autour de 3 milliards d'euros en crédits de paiement. Il n'y a aucune malice sur ce point. Environ 200 millions d'euros sont imputables à une sous-exécution de dépenses salariales, due à des difficultés de recrutement. La ministre des armées travaille sur le sujet, pour que les crédits affectés à la défense soient sincérisés. Comme l'année dernière, s'il n'y a pas eu de coupe budgétaire dans les crédits des armées, il n'y a pas eu de dégel non plus. Hors masse salariale, le gel affecte 700 millions de crédits. Nous attendrons le 15 décembre pour dégeler ces fonds, au vu des recettes d'impôt sur les sociétés et de TVA, les rentrées de cette dernière étant tout à fait conformes à nos attentes.

S'agissant des opérations extérieures, nous sommes aussi dans le cadre prévu. Nous arrivons en effet à 1,4 milliard d'euros. Nous nous étions engagés à sincériser graduellement leur budget, à hauteur de 200 millions d'euros supplémentaires chaque année. Il nous reste donc à trouver cette

année 400 millions d'euros, à moins que la situation internationale ne nous conduise à des dépenses imprévues.

Monsieur le rapporteur général, vous avez évoqué le « CAS Radars ». J'entendais d'ailleurs Mme Dalloz dire que vous aviez bien raison de le faire. *In petto*, je ne peux qu'être en partie d'accord avec vous. Je constate malheureusement que l'Assemblée nationale ne vous a pas suivi lorsque vous avez souhaité mettre fin à ce CAS, alors que d'autres CAS ont été cassés... Vous avez vous-même évoqué la casse du CAS...

M. Joël Giraud, rapporteur général. Quel casse-tête ! (*Sourires.*)

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même si elle a des avantages, le Gouvernement porte un avis défavorable sur sa budgétisation. Le « CAS Radars » a la particularité de connaître une baisse très importante de ses recettes. Celles-ci bénéficient à l'AFITF, pour l'essentiel, aux départements et à la prévention routière, comme le Premier ministre s'y est engagé. Grâce aux dispositions législatives que nous vous proposons, ces bénéficiaires ne seront pas affectés par cette diminution. Mais on mesure bien ici la difficulté des affectations de recettes. La fiscalité affectée plaît lorsqu'elle marche, mais, dans le cas contraire, on demande à l'État d'intervenir. Je rappelle que le budget de l'AFITF augmente de 10 % et atteint près de 2,5 milliards d'euros.

S'agissant du budget de la recherche, les mouvements constatés correspondent principalement à l'annulation de la réserve de précaution. Nous pourrons, Monsieur le rapporteur général, vous livrer le détail des économies de gestion constatées, notamment dans les établissements.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. S'agissant du « CAS Radars », les dispositions du PLFR, permettent de préserver le financement de l'AFITF. Les moyens des collectivités augmentent même au cours de l'année. Car, si les amendes perçues grâce aux radars automatiques baissent pour les raisons que nous savons, les amendes forfaitaires hors radars ont quant à elles augmenté. Vous constaterez, en vous penchant sur les crédits du programme 754, que les recettes affectées aux collectivités territoriales progressent de 89 millions d'euros, ce qui est plutôt une bonne nouvelle pour elles.

M. Laurent Saint-Martin. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie, au nom du groupe La République en Marche, d'avoir tenu l'engagement que vous aviez pris devant le Parlement de poursuivre votre effort de rétablissement de la sincérité du budget et de ne pas avoir introduit, dans ce projet de loi de finances rectificative, de dispositions fiscales autres que celles relatives à l'année en cours.

Le fait que vous ayez tenu votre engagement est doublement important. Il l'est, d'abord, parce qu'il importe de tenir les engagements pris devant la

représentation nationale et, ensuite, parce que je crois sincèrement que cela contribuera, à terme, à améliorer les relations entre le Gouvernement, l'administration et le Parlement, d'une part, et les contribuables, d'autre part. La crise du consentement à l'impôt que nous vivons depuis de très longues années s'explique en partie par l'instabilité fiscale. Or le collectif budgétaire de fin d'année, qui venait systématiquement modifier ou ajouter un impôt de dernière minute, y contribuait massivement. Le fait que vous ayez respecté votre engagement deux années de suite est déjà une grande avancée et j'espère que ce n'est que le début d'une longue série.

Cet effort de sincérité se lit aussi dans d'autres comportements vertueux, comme l'absence de décret d'avance. C'est une mesure qui ne dira pas grand-chose au citoyen, mais qui s'inscrit dans un effort global de sincérisation budgétaire. Vous avez également mentionné, monsieur le ministre, le maintien d'un taux de mise en réserve à 3 % sur les crédits hors masse salariale et le bon comportement gestionnaire de chacun des ministres du Gouvernement : tout cela assure la sincérité du présent projet de loi de finances rectificative.

Avec le président de la commission des finances et le rapporteur général, nous avons proposé, dans notre rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), paru au mois de septembre, de sanctuariser cette pratique, en prévoyant un nouveau type de loi de finances, correspondant aux actuelles lois de finances rectificatives de fin d'année, dont le domaine serait réduit à la gestion de fin d'année et qui ne pourrait contenir de nouvelles dispositions fiscales. Cela n'exclurait pas le vote d'un collectif budgétaire si des mesures fiscales s'imposent, comme ce fut le cas l'année dernière.

Sur le fond, je ne commenterai pas l'écart constaté entre les recettes effectives et les prévisions faites en loi de finances initiale, car le rapporteur général l'a déjà fait. Ma question portera sur un point précis. Pouvez-vous nous rappeler pourquoi les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée nette sont passées de 156,7 à 129,2 milliards entre 2018 et 2019 et pourquoi vous avez décidé, pour 2020, de vous fonder sur les chiffres de 2019 ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Au nom du groupe Les Républicains, j'ai deux remarques à faire, l'une sur la forme, l'autre sur le fond.

Je commencerai par la forme. Après avoir achevé l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020, nous en examinons actuellement la seconde partie. En ce moment même, nous sommes d'ailleurs censés nous prononcer, en séance publique, sur les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Il est donc nécessaire d'avoir le don d'ubiquité si nous voulons être, au même moment, en séance et en commission des finances... Je rappelle par ailleurs que nous avons achevé ce matin même, au sein de cette commission, l'examen des articles non rattachés du PLF. Autrement dit, nous devons débattre du projet de loi de finances rectificative qui nous a été remis

aujourd'hui à quatorze heures trente, alors que le premier volet du projet de loi de finances n'est pas encore totalement bouclé. Et les amendements doivent être déposés avant demain à quinze heures !

Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, cette manière de travailler vous semble-t-elle respectueuse des prérogatives du Parlement ? Si vous étiez encore député, je suis sûre que vous auriez été l'un des premiers à vous insurger contre cette pratique, qui montre qu'on ne respecte rien !

J'en viens au fond. J'ai lu avec intérêt l'avis du Haut Conseil des finances publiques, dont je souligne qu'il nous a été remis avant le projet de loi de finances rectificative. Il relève que l'écart moyen de solde structurel par rapport à la loi de programmation des finances publiques est proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012. Parce que nous nous sommes éloignés deux années de suite de la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques, nous risquons aujourd'hui de voir se déclencher le mécanisme de correction.

Ma deuxième remarque concerne l'évolution des dépenses publiques. Vous avez affirmé, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020, que vous maîtrisiez la dépense publique. Or on constate que ce n'est pas le cas. Alors que le programme de stabilité d'avril 2019 et le projet de loi de finances pour 2020 prévoyaient une réduction de 1,5 milliard des dépenses pilotables par rapport à la loi de finances pour 2019, le PLFR que vous nous présentez limite cette réduction à un milliard, si bien que les dépenses pilotables ont en réalité augmenté de 500 millions d'euros. Ce n'est pas une bonne manière de gérer la dépense publique. Le Haut Conseil note par ailleurs que le ratio de la dette publique au PIB serait passé de 98,4 à 98,8 % entre 2018 et 2019. On se rapproche dangereusement des 100 %, monsieur le ministre ! Vous ne semblez pas vous en inquiéter, et les taux d'intérêt bas expliquent peut-être cette forme d'insouciance. Il n'est cependant pas rassurant de constater que, bien que les recettes aient été beaucoup plus importantes que prévu en 2019, le solde public continue de se dégrader, passant à -3,1 points de PIB. Tout cela n'est pas encourageant.

J'en viens, pour finir, à votre sincérité budgétaire, dont vous faites si volontiers état. Il est vrai que vous ne prenez pas de décret d'avance et que vous nous présentez un vrai projet de loi de finances rectificative de fin de gestion. Toutefois, lorsque dans une collectivité territoriale, quelle qu'elle soit – région, département ou commune –, une décision modificative de fin d'année est prise, un débat a lieu, même s'il n'y a pas de nouvelles mesures fiscales. Dans la mission *Enseignement scolaire*, par exemple, vous ouvrez près de 100 millions de crédits cumulés dans les programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré* et 139 *Enseignement privé du premier et du second degré*, pour assurer la couverture en crédits de la paie du mois de décembre des enseignants. Une telle décision est-elle sérieuse ? Donne-t-elle vraiment un sentiment de sincérité budgétaire ?

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, au nom du groupe Libertés et Territoires, je souhaite vous poser plusieurs questions.

Permettez-moi de vous lire, pour commencer, un extrait de la synthèse de l'avis du Haut conseil des finances publiques : « Comme il l'avait déjà souligné dans son avis sur le PLF pour 2020, le Haut Conseil constate que la trajectoire de solde structurel s'éloigne de façon croissante de celle de la loi de programmation des finances publiques. » On en est à 0,4 point sur deux ans, en supposant que la croissance du PIB soit de 1,4 %. Or plus personne ne suit le Gouvernement et on estime que la croissance atteindra, au maximum, 1,2 ou 1,3 % : ce différentiel nous portera donc à 0,5 point. Monsieur le ministre, présenterez-vous au printemps, comme vous l'aviez envisagé, une loi de programmation des finances publiques ?

Ma deuxième question concerne l'effort structurel en dépense. Vous l'estimez à 0,3 point, mais les deux tiers de cette baisse – 0,2 point – sont liés à la baisse mécanique des charges financières et ne vous doivent rien : c'est une économie de constatation. Vous semble-t-il normal de considérer comme un effort structurel la baisse des charges financières, qui nous tombe du ciel ?

Ma troisième question concerne les administrations publiques locales, sur lesquelles nous avons déjà débattu, monsieur le ministre. Le Haut Conseil note que les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales ont augmenté de 1,9 %, ce qui est supérieur à vos prévisions. Qu'en pensez-vous ?

Ma quatrième question concerne l'incroyable hausse de l'impôt sur le revenu. Le Haut Conseil note que, « s'agissant de l'impôt sur le revenu, les modalités de l'enregistrement en comptabilité nationale du prélèvement à la source restent à définir par l'INSEE en liaison avec Eurostat, ce qui crée également une incertitude sur le montant exact des recettes attendues de l'impôt sur le revenu au titre de 2019. » Pourriez-vous commenter ce propos et le décrypter ? Le Haut-Conseil fait-il ici allusion au problème du mois de décembre, ou bien évoque-t-il un autre problème ?

J'en viens à ma dernière question. Je note, dans ce projet de loi de finances rectificative, une explosion des primes d'émission, qui passent de 3 à 17 milliards. Pouvez-vous nous expliquer si cette stratégie d'endettement est un choix de l'État pour essayer de limiter la hausse – au moins au sens du droit communautaire – de la dette publique française ?

M. Mohamed Laqhila. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés tient avant toute chose à souligner que le Gouvernement a tenu son engagement. Un texte qui se limite aux seules mesures de pilotage de fin de gestion et qui poursuit l'exercice de sincérisation des comptes ne peut qu'être salué. Cette approche, adoptée pour la deuxième année consécutive, constitue une avancée importante en faveur de l'efficacité et de l'action publique.

Certains de nos collègues ne manqueront pas de dénoncer la fragilité apparente de la prévision de croissance, qu'ils pourront juger surévaluée. Mais n'oublions pas que les finances de notre pays s'inscrivent dans un contexte national et international dans lequel l'État français fait preuve d'une solidité reconnue par nos concitoyens et par ses partenaires. Les chiffres du dernier trimestre risquent fort de donner tort au Haut Conseil des finances publiques, puisque la croissance française pourrait bien, en fin de compte, atteindre 1,4 %.

Notre groupe constate un effort constant de sincérisation, qui fait que ce collectif n'est ni audacieux, ni trop prudent, mais réaliste et équilibré par rapport à la loi de finances initiale. L'augmentation des recettes, constatée par ce collectif, s'inscrit dans la droite ligne de nos attentes : ces 6 milliards d'euros seront appelés à renforcer l'action du Gouvernement, au service des citoyens, face aux défis qui nous attendent pour l'année à venir.

Je note que les dépenses sont conformes aux prévisions votées en loi de finances initiale. Il convient néanmoins de prendre en considération la remarque relative aux dépenses d'investissement des collectivités locales émise par le Haut Conseil des finances publiques. Enfin, les ouvertures de crédits ont certes été plus importantes que l'an passé, mais elles étaient nécessaires. L'écologie, l'éducation et l'aide aux plus vulnérables n'attendent pas, et les Français le savent. Quant aux annulations de crédits, elles ne traduisent pas un manque d'ambition. Il s'agit, encore une fois, d'être réaliste par rapport à la capacité d'action des administrations, d'ici à la fin de l'année.

Le solde structurel connaît une légère amélioration, dont nous ne pouvons que nous réjouir. Veillons toutefois à ne pas trop nous éloigner des prévisions que nous avons votées : vous savez à quel point notre groupe est attaché à cette question. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés accueille positivement ce projet de loi de finances rectificative et vous soutient, monsieur le ministre, dans votre action dynamique et sincère.

Mme Christine Pires Beaune. Je salue à mon tour, et bien volontiers, l'absence de mesures fiscales dans ce projet de loi de finances rectificative. Pour moi, un PLFR ne devrait jamais en contenir : c'est donc une bonne chose. Je regrette néanmoins, comme tous les orateurs qui se sont exprimés avant moi, que les délais d'examen de ces textes soient de plus en plus contraints. Pour travailler sérieusement, il faut disposer d'un minimum de temps, et ce n'est malheureusement pas le cas.

J'ai quatre questions et deux remarques à formuler.

Ma première question concerne la taxe sur les géants du numérique, dite taxe GAFA. Le Gouvernement tablait, au printemps, sur un rendement de 400 millions et il n'est en réalité que de 352 millions : comment expliquer cette différence, somme toute importante ?

Sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, vous mentionnez un dégel de 2,9 millions d'euros en crédits de paiement pour couvrir l'organisation du Grand débat et l'augmentation de la subvention au mémorial de la Shoah. Pouvez-vous nous indiquer quelle somme a été spécifiquement dédiée au Grand débat ?

Sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, on note une annulation de crédits de paiement de 43,9 millions d'euros. Pouvez-vous me préciser si les 50 millions prévus pour Saint-Martin ont bien été payés ?

Ma quatrième question concerne les recettes fiscales, qui sont supérieures de 5,6 milliards aux prévisions de la loi de finances pour 2019. Ces deux dernières années, on a déjà constaté un écart entre les prévisions de recettes et les recettes effectives. N'y aurait-il pas un moyen d'améliorer, à l'avenir, les prévisions en matière de recettes ?

J'en viens à mes deux remarques.

Vous indiquez, dans l'exposé des motifs de l'article consacré aux plafonds des autorisations d'emploi de l'État, que le plafond d'emplois des opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur* est diminué à due concurrence des recrutements autorisés au titre des contrôles vétérinaires dans l'hypothèse d'une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne, ce qui correspond à 100 équivalents temps plein (ETP). Même si je comprends la mécanique, je la déplore, car nous ne sommes pas dans un système de vases communicants. Prendre 100 ETP sur les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* me pose un problème.

Enfin, pensez-vous que l'engagement du Président de la République sur le niveau de l'aide publique au développement à l'horizon 2022 pourra être tenu ?

Mme Lise Magnier. Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je me réjouis, comme mes collègues, que ce PLFR ne contienne aucune mesure fiscale : cela contribuera aussi à réduire la durée de nos débats ! Je ne reviens pas sur les questions précises qui ont déjà été posées, notamment sur les crédits de la défense, ni sur la trajectoire de la loi de programmation.

Je souhaiterais vous poser une question plus large, qui a déjà été évoquée par notre collègue Christine Pires Beaune. On note, sur plusieurs missions, une masse assez importante d'annulations de crédits. Dans le programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*, par exemple, on annule près de 100 millions de crédits de paiement, au titre de la prévision, plus faible qu'attendue, de la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer. De même, dans la mission *Justice*, le programme *Administration pénitentiaire* connaît d'importantes annulations de crédits, alors même que l'on a réduit son budget dans le PLF pour 2020.

J'aimerais savoir ce qui explique notre incapacité à consommer ces crédits. Quelle en est la raison profonde ? Pour reprendre l'exemple des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer, sait-on pourquoi les patrons ne se sont pas saisis de ce dispositif ? S'agissant du programme *Administration pénitentiaire*, sera-t-il possible de corriger le tir et de construire les prisons qui sont prévues dans le plan pénitentiaire ? Accompagnez-vous le ministère de la justice sur ces questions, pour qu'il consomme effectivement les crédits qui ont été inscrits en loi de finances initiale ?

M. Éric Coquerel. Monsieur le ministre, ma première remarque porte sur la forme, mais elle n'est pas de pure forme. Vous nous avez transmis ce PLFR de 150 pages à quatorze heures trente et vous nous le présentez à dix-sept heures : le moins que l'on puisse dire, c'est que cela nous laisse peu de temps pour préparer nos questions. Par ailleurs, tous les amendements doivent être déposés avant le vendredi 8 novembre à quinze heures. C'est pire que l'an dernier ! Or, à l'époque, je vous rappelle que tous les groupes d'opposition avaient signé un communiqué pour protester contre ces délais extrêmement contraints. À force, on examinera le PLFR en cinq minutes !

Sur le fond, ce PLFR prévoit une réduction de un milliard des dépenses pilotables. Une fois de plus, ce sont les Français qui paient les mesures que vous avez adoptées en leur faveur au moment de la crise des « gilets jaunes ». Vous avez amorcé cette politique en refusant de compenser à la sécurité sociale certaines exonérations de cotisations décidées par l'État et vous continuez ici, en réduisant les dépenses de l'État, souvent au détriment des Français les plus modestes.

Je citerai quelques-unes de ces baisses de dépenses, qui me paraissent particulièrement choquantes. Comment pouvez-vous diminuer de 212 millions les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ? L'annulation de 19,2 millions de crédits dans le programme *Prévention des risques* est particulièrement difficile à comprendre après la catastrophe de Lubrizol. Tout cela est assez délirant.

De la même manière, vous réduisez de près de 159 millions les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission *Enseignement scolaire*. Or, on s'aperçoit que cette baisse est notamment due au recrutement de contractuels enseignants à la place de statutaires. Ce n'est pas l'idée que je me fais de la fonction publique. Il est clair que si vous généralisez cette pratique, vous allez économiser beaucoup d'argent, mais je ne suis pas sûr que vous allez améliorer la qualité du service rendu par l'État.

Je souhaite par ailleurs rappeler que les réserves de précaution n'ont pas été conçues comme un moyen d'ajustement budgétaire et d'austérité, mais qu'elles ont vocation à faire face aux aléas exceptionnels. Or, on change progressivement de philosophie à leur égard. J'observe également que les baisses de dépenses publiques servent moins à réduire l'endettement de l'État qu'à

contrebalancer la baisse d'impôt que vous avez décidée, et dont nous avons déjà dénoncé le caractère inégalitaire et non-redistributif.

Enfin, vous dites que vous comptez sur une conjoncture française meilleure et sur une croissance pour 2019 supérieure à vos prévisions. Or, pour que ce niveau soit atteint, il faudrait qu'une accélération très nette de la croissance se produise au quatrième trimestre, et rien dans votre politique ne la laisse espérer. Vous pourriez, en dernier recours, mettre 10 milliards pour encourager la consommation populaire, mais je doute fort que vous le fassiez si vous n'y êtes pas contraint par un mouvement social.

M. le président Éric Woerth. Tous les groupes qui souhaitent s'exprimer l'ayant fait, je vais à présent donner la parole à Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Mon intervention sera moins technique que celles de mes collègues. Ce que je veux, c'est expliquer concrètement pourquoi le fait que ce PLFR ne contienne aucune mesure fiscale est une excellente chose. Auparavant, on faisait des décrets d'avance, parce qu'on n'avait pas réussi à tenir les engagements qu'on avait pris. C'est sûrement qu'on n'avait pas pris les bons engagements... On inventait des impôts nouveaux en fin d'année, histoire de combler les trous et de boucler le budget.

Tout cela avait des effets très concrets dans les entreprises. En fin d'année, les chefs d'entreprise et leur comptable attendaient, un peu apeurés, les mauvaises nouvelles du PLFR : ils devaient alors revoir toute leur stratégie, puisque ses dispositions s'appliquaient rétroactivement depuis le début de l'année. Pour être en contact avec les professionnels du chiffre, je peux vous dire qu'ils saluent tous l'effort de sincérisation réalisé depuis l'année dernière, et surtout le fait qu'il n'y ait plus de mesures fiscales dans le PLFR. D'abord, cela prouve que lorsqu'on met les bons chiffres en face des politiques publiques que l'on veut mener, les budgets ne dérapent pas. Et, surtout, il n'y a plus d'impôts surprise. Tout cela est essentiel et contribue à la croissance, car les entreprises ont une plus grande lisibilité pour définir leurs stratégies.

J'en viens à la hausse des recettes de l'impôt sur le revenu. On entend, comme toujours, le petit refrain selon lequel cette hausse serait le résultat d'un tour de passe-passe budgétaire. On nous reproche de ne pas avoir su calculer, au centième près, le taux de croissance de cette année. Mais, dans le même temps, on nous demande presque de prévoir le taux d'inflation des deux années à venir. Il faudrait savoir...

Pour ma part, je souhaite saluer les effets positifs du prélèvement à la source. J'aimerais aussi, monsieur le ministre, vous interroger sur ce qu'on ne voit pas, c'est-à-dire sur ce qui n'a pas été perçu. Pouvez-vous nous donner les chiffres que vous avez sur le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR), le crédit d'impôt dont tous les Français ont bénéficié cette année sur leurs revenus de l'année 2018 ?

M. Michel Castellani. C'est la quadrature du cercle : gestion d'un endettement accumulé, de plus souscrit à 60 % par des non-résidents ; croissance molle à 1,4 % – et encore, elle n'est même pas acquise et, de toute façon, à 1,4 %, les marges de manœuvre sont nulles – ; demandes de financement fortes dans tous les domaines : pas étonnant que la trajectoire s'éloigne de ce qui était prévu !

Conclusion : il faut gérer au plus serré et faire des choix structurés en dehors des dépenses contraintes, qui constituent l'essentiel. La priorité doit être donnée aux infrastructures parce qu'elles ont un impact direct sur les entreprises et sur l'emploi, avec un effet induit et durable sur la productivité, donc sur la croissance, donc sur l'emploi, donc sur les finances publiques. Je ne fais la leçon à personne mais, en macroéconomie, il n'y a pas d'autre choix face à la situation actuelle de la France !

M. le président Éric Woerth. Je veux juste dire à Mme Motin qu'il n'est pas choquant de trouver des mesures fiscales dans un PLFR, qui est une loi de finances. Au fond, c'est une répartition : des mesures fiscales sont souvent inscrites dans un PLFR lorsqu'il y en a moins dans le PLF. Des surprises sont toujours possibles. Il y a également eu des périodes nettement plus chamboulées : nous sommes dans une période plutôt calme sur le plan économique – sur le plan social, c'est autre chose. Cela permet d'anticiper un peu mieux. Je ne dis pas cela pour sous-estimer ce que fait le Gouvernement – je pense qu'une répartition de ce type est une bonne chose – mais il faut regarder le passé avec autre chose qu'un rétroviseur sans filtre.

Par ailleurs, le solde en prévision d'exécution est certes bien meilleur que le solde prévu au PLF : avec une dizaine de milliards en moins sur l'État, nous repassons sous la barre des 100 milliards d'euros, ce dont nous pouvons nous réjouir. Toutefois, le solde de 2018 pour l'État, même avec l'effet CICE, était meilleur que le solde 2019 : même avec des recettes dynamiques, il y a donc une difficulté majeure à réguler correctement le solde de l'État.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je laisserai Olivier Dussopt répondre aux questions sur les équivalents temps plein (ETP) et les collectivités locales.

Monsieur Saint-Martin, l'écart de 25 milliards de TVA que vous avez relevé est dû principalement à la compensation des allègements de CICE entre l'État et la sécurité sociale. Cela concerne également un peu les collectivités locales, mais nous aurons l'occasion d'en reparler.

Madame Dalloz, la dépense publique se situera au même niveau que celui prévu dans le PLF en cours d'adoption. Lorsque nous en serons à l'exécution des comptes, nous constaterons que nous dépensons beaucoup moins que ce qui était inscrit ; je prends donc votre observation comme un avertissement. En PLFR, au stade de la prévision, nous sommes capables tout à la fois d'annuler un milliard de crédits, d'enregistrer des recettes supplémentaires – c'est le fait du travail du

Gouvernement et non d'une augmentation des impôts – et de gager un certain nombre de dépenses, en dépit d'une crise sociale importante.

Monsieur de Courson, vous nous avez demandé si nous aurions une loi de programmation des finances publiques au mois de mars ou d'avril : la réponse est oui. Selon vous, les deux tiers de l'effort structurel seraient dus à la baisse mécanique de la charge des intérêts de la dette. Ce n'est pas tout à fait exact : cette baisse est évaluée à 1,6 milliard, soit 60 %, tandis que la baisse des dépenses représente un milliard, soit 40 %. Ce sont les règles européennes qui veulent que la charge de la dette soit intégrée dans l'effort structurel.

Certes, la France profite des taux bas, mais si les taux sont différents entre pays de la même zone, c'est parce que les banquiers prêtent en fonction de la solidité de l'économie, de la croissance et des réformes. Si nos taux sont bas, c'est parce que nous sommes considérés comme un pays sérieux, qui fait des réformes : c'est la conséquence des budgets que nous avons adoptés précédemment.

Enfin, pour répondre à votre dernière question, les primes d'émission sont passées de 3,5 à 17,5 milliards. Ce n'est pas une stratégie pour endetter le pays en cachette mais simplement la conséquence des taux bas : l'Agence France Trésor emprunte chaque mois ou tous les deux mois sur les marchés financiers et, de ce fait, elle négocie au mieux la dette du pays.

Madame Motin, la hausse des recettes de 1,1 milliard d'euros constatée par le Haut Conseil des finances publiques correspond non seulement au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu mais également à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), qui rapporte plus que prévu, et aux droits de mutation.

Madame Pires Beaune, le Grand débat a coûté 2,7 millions d'euros, prélevés sur les crédits des services du Premier ministre. La subvention au mémorial de la Shoah s'élève quant à elle à 0,3 million.

Concernant la taxe sur les services numériques, dite « taxe GAFA », nous avons prévu 400 millions cette année – dont 50 millions d'acomptes sur l'année prochaine, qui sont considérés comme une recette de l'année 2019 – et 500 millions en 2020. Il n'y a donc pas de prévision de baisse de ce que l'on pourrait également appeler la « taxe Bruno Le Maire ».

Madame Magnier, vous avez raison : les crédits pour l'emploi en outre-mer ont été sous-consommés. Nous sommes en train de vérifier auprès de la ministre de l'outre-mer pourquoi une partie du patronat ultramarin n'a pas utilisé le dispositif voté par le Parlement. La ministre a demandé une clause de revoyure : ce sera un sujet important de discussion avec la commission des finances et les collectivités ultramarines.

Le budget de la justice augmente, conformément à la loi de programmation de la justice. Il est normal que des décalages se produisent dans un programme d'investissement de construction de prisons. Ce n'est pas le fait du

Gouvernement : Madame la garde des Sceaux vous expliquerait que les collectivités locales ne sont pas toutes d'accord pour accueillir des prisons sur leur territoire. Le Gouvernement n'a pas revu à la baisse ce programme d'investissement : il constate simplement qu'il ne peut pas le dépenser entièrement. C'est tellement vrai que les ETP de l'administration pénitentiaire, eux, sont au rendez-vous, puisque nous avons conservé leur trajectoire. Ce n'est donc pas une question d'économie budgétaire.

Monsieur Coquerel, vous avez évoqué plusieurs sujets. Je ne partage pas votre opinion – cela ne vous surprendra pas – selon laquelle les Français feraient un milliard d'économies pour financer la baisse des impôts. Je vous présente en effet un PLFR qui fait un milliard d'économies tout en enregistrant une augmentation des recettes, sans augmentation ni baisse d'impôts puisque ce PLFR ne contient pas d'articles fiscaux. S'il y a bien un milliard d'euros d'économies, c'est pour financer non pas des baisses d'impôts mais les mesures décidées par le Président de la République lors du Grand débat, des mesures très sociales : 800 millions supplémentaires pour la prime d'activité, 600 millions d'euros de plus pour les aides personnalisées au logement (APL), ou encore 300 millions pour l'écologie.

Vous nous reprochez également de rogner ce budget pour faire des économies : ce n'est pas le cas ! La mission *Écologie, développement et mobilités durables* ne regroupe pas tous les crédits consacrés à l'écologie, comme le démontre la prime à la conversion automobile. Par ailleurs, l'annulation de 19 millions d'euros dans le programme *Prévention des risques* correspond au montant de l'indemnisation des copropriétaires de l'immeuble « Le Signal », devenu inhabitable : une solution ayant été trouvée, il n'y a plus besoin d'inscrire ces 19 millions. Cela n'a donc rien à voir avec la prévention des risques : je voulais vous rassurer sur ce point.

Enfin, vous évoquez la réserve de précaution. Elle est fixée à 3 % et permet de faire face à des aléas exceptionnels ; la crise des « gilets jaunes » et le Grand débat peuvent précisément être considérés comme des aléas exceptionnels. Avouez que toucher chaque année 1 % ou 2 % d'un budget de 340 à 400 milliards d'euros en gestion, ce n'est pas la mer à boire ! Sans vouloir polémiquer, les gouvernements précédents, notamment le dernier, pratiquaient un gel de 8 %. Nous limitons ce gel au strict nécessaire pour permettre la gestion courante. C'est tellement vrai qu'à la fin de l'année, vous constaterez que nous aurons dégelé beaucoup de crédits et que nous n'atteindrons pas ces 3 %.

Par ailleurs, nous avons vraiment fait un effort de sincérité cette année en présentant le budget hors masse salariale. De plus, l'année prochaine, nous appliquerons ce gel de 3 % aux seuls crédits vraiment pilotables, en excluant par exemple la prime d'activité. Les ministères sont informés en début d'année qu'ils peuvent dépenser 97 % de leurs crédits pour financer leur politique publique.

Madame Motin, concernant le CIMR, nous en sommes à la troisième émission de l'impôt sur le revenu. Nous ne connaissons le montant total que l'année prochaine. Les revenus exceptionnels dus au prélèvement à la source représentent à ce stade 81,1 milliards d'euros et concernent 18,5 millions de foyers : 75,2 milliards ont été imputés en moindres recettes tandis que 5,9 milliards ont été restitués.

Pour conclure, le solde de l'État enregistré un solde négatif de 76 milliards en 2018, et s'établit à 97 milliards en 2019. M. le président Woerth, qui calcule bien mieux que moi, aura constaté que la différence correspond au CICE.

M. le président Éric Woerth. Pas tout à fait !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Le PLFR relève le plafond des équivalents temps plein de 294 unités, soit 135 unités dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, dont 100 équivalents temps plein pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires dans le cadre du Brexit et 35 équivalents temps plein pour mieux gérer les versements de l'avance des aides de la politique agricole commune (PAC), auxquels s'ajoutent 159 ETP dans le domaine de la culture. Nous enregistrons dans ce dernier cas des effets de périmètre puisque, dans le même temps, les emplois des opérateurs de la culture diminuent. Cela est lié à des vagues de titularisation dites « Sauvadet » ou encore à des décalages dans le mouvement de délégation de gestion au Centre des monuments nationaux.

Madame Pires Beaune s'interrogeait sur la diminution de 100 équivalents temps plein des programmes consacrés à l'enseignement et à la recherche. Le ministère de l'agriculture a fait le choix de réaffecter 100 emplois affectés aux contrôles phytosanitaires et vétérinaires en raison du Brexit. Ces emplois relevant de programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sont transférés à l'enseignement supérieur agricole et à la recherche agricole. Je précise par ailleurs que nous fixons, de manière globale, le tableau d'emplois à 1 942 600 équivalents temps plein.

Concernant les collectivités territoriales, Monsieur de Courson relevait que le Haut Conseil des finances publiques craignait une augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,9 % en 2019. Nous avons la conviction que le niveau d'augmentation des dépenses de fonctionnement en 2019 sera plus important qu'en 2018, ne serait-ce que par la remise en vigueur du protocole PPCR – parcours professionnels, carrières et rémunérations –, qui avait été gelé en 2018 : il y aura donc un effet de rattrapage. Nous ne sommes pas convaincus qu'il s'établira à 1,9 % mais nous le vérifierons.

Cela n'invalide pas les prévisions de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, qui fixait l'objectif à 1,2 % par an. Nous avons précisé que le calcul était cumulatif et que les collectivités qui réaliseraient

un effort important de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement en 2018, ce qui a été le cas avec une augmentation moyenne de 0,4 %, ne seraient pas soumises au taux de 1,2 % les deux années suivantes. L'objectif est d'atteindre 3,6 % sur les trois ans : il peut être tenu.

Concernant la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, le programme 119, qui finance les dotations de soutien à l'investissement local, ne subit absolument aucune annulation, ni en autorisations d'engagement, ni en crédits de paiement. Quant aux quelques annulations du programme 122, elles s'expliquent de trois manières : une sous-exécution de 44,5 millions en autorisations d'engagement sur les dotations pour calamités publiques, notamment du fait d'un moindre besoin concernant les inondations de l'automne 2018 dans l'Aude ; un besoin de financement complémentaire de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour des communes de l'Aude qui avaient subi des pertes de bases fiscales à la suite de ces inondations ; enfin, une sous-exécution de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour la dotation exceptionnelle à destination de la collectivité de Saint-Martin. Sur les 75 millions d'euros disponibles, 12,5 millions d'euros seront engagés de manière certaine, 12,5 millions financeront le soutien aux dépenses d'investissement dans le cadre d'un protocole avec la collectivité ; enfin, les 50 millions restants ne seront pas nécessaires en 2019 et sont donc annulés. J'ai bien en tête que nous avons gagé ces 50 millions dans le PLF 2019, raison pour laquelle nous ne les avons pas gagés dans le PLF 2020, de manière à ne pas les gager deux fois.

M. le président Éric Woerth. Messieurs les ministres, je vous remercie.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa réunion du 12 novembre 2019, la commission a examiné les articles du présent projet de loi de finances rectificative pour 2019.

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article présente sous forme de tableau les prévisions actualisées des soldes de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2019.

Pour 2019, le déficit public est prévu à 3,1 % du produit intérieur brut (PIB), dont 2,2 points au titre du déficit structurel et 0,9 point au titre des mesures exceptionnelles et temporaires. Le solde conjoncturel est nul.

Le déficit public est en amélioration de 0,1 % du PIB par rapport au déficit prévu par la loi de finances initiale (LFI) pour 2019.

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⁾, doit être présenté dans l'article liminaire de chaque PLFR « *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* ». Le tableau suivant est ainsi présenté dans l'article liminaire.

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

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR L'ANNÉE 2019

(en % du PIB)

Soldes	Prévision 2019
Solde structurel (1)	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	0,0
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,9
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	- 3,1

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

Le présent article actualise ainsi, pour 2019, l'objectif de déficit public à 3,1 % du PIB. Hors effet exceptionnel relatif à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, le déficit public est estimé à 2,3 % du PIB pour 2019.

Celui-ci se décompose en un déficit structurel de 2,2 % du PIB, un solde conjoncturel à l'équilibre et d'autres mesures transitoires ou exceptionnelles pour un effet de 0,1 % du PIB.

I. UN OBJECTIF DE DÉFICIT PUBLIC ACTUALISÉ À 3,1 % DU PIB, EN AMÉLIORATION DE 0,1 POINT PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit public pour 2019 est désormais estimé à 3,1 % du PIB, contre 3,2 % en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. L'ajustement est marginal : cette diminution se justifie par une amélioration du solde structurel de 0,1 point, contrebalancée par une augmentation de même niveau du solde conjoncturel. La différence de solde public s'explique par des effets d'arrondis.

PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC POUR 2019

(en % du PIB)

	LFI 2019	PLFR 2019
Solde public	- 3,2*	- 3,1
<i>Dont composante structurelle</i>	- 2,3	- 2,2
<i>Dont composante conjoncturelle</i>	+ 0,1	0,0
<i>Dont mesures exceptionnelles et temporaires</i>	- 0,9	- 0,9

* l'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Source : articles liminaires de la loi de finances initiale pour 2019 et du présent projet de loi de finances rectificative.

L'année 2019 marque en apparence une rupture de tendance après de nombreuses années de baisse du déficit public.

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	2,8	2,5	3,1
<i>En milliards d'euros</i>	65,0	138,9	137,4	106,1	104,0	86,5	83,9	79,7	79,1	63,6	59,5	73,8

Source : comptes nationaux de l'INSEE jusqu'en 2018, présent projet de loi de finances rectificative pour 2019.

Toutefois, l'année 2019 est caractérisée par une importante mesure exceptionnelle relative à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales. Cette mesure dégrade temporairement le solde public de 0,8 point de PIB.

En neutralisant cette mesure exceptionnelle ainsi que le reliquat des mesures exceptionnelles ou temporaires (– 0,1 point de PIB), le solde public pour 2019 ressort à – 2,2 % du PIB, en amélioration de 0,3 point par rapport à 2018 : les efforts de réduction du déficit public se poursuivent donc à un rythme équivalent à celui connu en moyenne au cours de la dernière décennie.

II. UN DÉFICIT PRINCIPALEMENT STRUCTUREL

Hormis la mesure exceptionnelle liée à la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales, le déficit s'explique essentiellement par sa composante structurelle prévue à 2,2 % du PIB par le présent article, tandis que le solde conjoncturel est à l'équilibre.

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

1. Qu'est-ce que le 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 issu des effets de 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 déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 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.

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 construction économétrique 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* »⁽²⁾. Par suite, la croissance potentielle est définie comme le niveau de croissance du PIB potentiel au-delà duquel apparaissent des tensions inflationnistes.

Les hypothèses d’écart de production permettent d’estimer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit, selon une méthodologie de calcul décrite précisément dans l’annexe 2 du rapport annexé à la LPFP pour les années 2018 à 2022.

Une approche plus simple, mais généralement vérifiée – appelée « *règle du pouce* » –, consiste à considérer qu’en pratique, le solde conjoncturel est légèrement supérieur à la moitié de l’écart de production. Ceci s’explique par le fait que les postes de dépenses 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.

(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.

(2) Banque de France, « *La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe* », Focus n° 13, mars 2015.

Concrètement, plus l'écart de production est négatif, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Toute surestimation de l'écart de production, découlant par exemple de la surestimation du niveau de croissance potentielle, conduit à sous-estimer le niveau du déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

Le solde structurel des administrations publiques

Le solde public effectif peut se décomposer en deux parties : une partie conjoncturelle, qui représente les effets du cycle économique sur les dépenses et les recettes publiques, et une partie structurelle, correspondant au niveau du solde effectif si la production de l'économie se situait à son niveau potentiel (c'est-à-dire le volume maximal de biens et de services que l'économie produit lorsqu'elle utilise toutes ses capacités).

Le solde structurel s'établit donc en corrigeant le solde public effectif des effets de la conjoncture économique, ainsi que des situations ou mesures exceptionnelles (mesures « *one-off* » selon la terminologie de la Commission européenne) ou temporaires, qui n'ont pas d'impact durable sur le solde. L'intérêt de cet outil d'analyse est d'identifier les mesures liées directement à une décision discrétionnaire de politique économique.

Toutes les dépenses sont supposées structurelles, c'est-à-dire indépendantes de la conjoncture économique, à l'exception des dépenses liées à l'indemnisation du chômage, qui sont intégrées au calcul du solde conjoncturel car leur évolution est cyclique.

Parmi les recettes, seules les recettes non fiscales, comme les dividendes, sont considérées comme structurelles. Tous les prélèvements obligatoires sont supposés varier en fonction de la conjoncture.

L'ajustement structurel désigne l'évolution du solde structurel d'un exercice à l'autre. Il convient d'aller plus loin en distinguant :

- l'effort structurel, qui désigne plus précisément les mesures discrétionnaires de politique économique en dépense, en rapportant le taux de croissance de la dépense publique en volume à la croissance potentielle de l'économie, et en recette, en estimant le montant des mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires (y compris les crédits d'impôt) ;
- les variations des élasticités des recettes par rapport à leur élasticité moyenne (dite élasticité conventionnelle), qui, elle, est intégrée au calcul du solde conjoncturel. Cet effet statistique est intégré au calcul du solde structurel alors qu'il n'a pas de lien direct avec la volonté des décideurs publics ;
- les contributions des recettes au solde structurel, hors prélèvements obligatoires, supposées non discrétionnaires.

c. Les hypothèses de calcul du déficit structurel

Les hypothèses initiales de calcul du déficit structurel ont été fixées dans la LPFP pour les années 2018 à 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 pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾. Le Gouvernement n'a pas modifié ses hypothèses de croissance potentielle dans le cadre du présent PLFR.

2. Le déficit structurel de 2019 s'éloigne de la cible de la LPFP 2018-2022

Selon les prévisions du présent PLFR, le déficit structurel serait de 2,2 points de PIB, contre 1,9 point dans la LPFP (- 0,3 point). Le Haut Conseil relève en conséquence que le Gouvernement présente un article liminaire du projet de loi de finances rectificative qui « s'éloigne de façon croissante » ⁽²⁾ de la trajectoire de la loi de programmation en vigueur.

AJUSTEMENT STRUCTUREL ET EFFORT STRUCTUREL PRÉSENTÉS PAR LE GOUVERNEMENT

(en points de PIB potentiel)

	PLFR 2019		LPFP 2018		Écart	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	- 0,2
Effort structurel	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	- 0,2
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	0,3	0,3*	0,4	0,4	- 0,1	- 0,1
dont mesures nouvelles en recettes	- 0,2	- 0,3*	- 0,3	- 0,1	0,1	- 0,2
dont clé en crédits d'impôt	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Composante non discrétionnaire	0,0	0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1

* Hors France Compétences

Note : les chiffres étant arrondis, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : Haut Conseil des finances publiques.

(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.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2019-4 du 31 octobre 2019 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2019.

Plus précisément, l'effort structurel, qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée aux décisions gouvernementales en matière de réduction des dépenses publiques et de mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, serait nul en 2019, contre un effort programmé de 0,3 point dans la LPFP – l'écart n'est que de 0,2 point de PIB du fait d'effets d'arrondis.

L'effort structurel nul en 2019 se justifie de la façon suivante :

– en dépenses, un effort structurel positif de 0,3 point de PIB, lié à un effort sur la dépense (0,1 point) et à l'allègement des charges d'intérêts de la dette publique (0,2 point) ;

– en recettes, un effort structurel négatif lié à une baisse des prélèvements obligatoires (PO) de 0,3 point de PIB. La LPFP visait une baisse de 0,1 point : cet écart représente l'effet de la modification de la politique budgétaire du Gouvernement pour répondre à la crise sociale née fin 2018, qui a conduit à annuler des hausses et à créer de nouvelles baisses de PO.

IMPACT FINANCIER DES MESURES DE POUVOIR D'ACHAT ANNONCÉES EN DÉCEMBRE 2018 PAR RAPPORT À L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU PLF ET DU PLFSS POUR 2019

(en milliards d'euros)

Mesure	Impact financier
Annulation de la hausse de la fiscalité énergétique	3,9
Revalorisation de la prime d'activité	2,8
Élargissement du périmètre du chèque-énergie et de la prime à la conversion	0,4
Avancement au 1 ^{er} janvier de l'exonération de cotisations sociales et de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires	2,4
Rétablissement d'un taux de CSG à 6,6 % sur certaines pensions de retraite et d'invalidité	1,4
Prime exceptionnelle de pouvoir d'achat	-
Total	10,9

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019.

L'impact de ces mesures sur le solde est estimé à 7 milliards d'euros (0,3 % du PIB) – soit 10,9 milliards d'euros de mesures nettes des 4 milliards d'euros de financement qui ont été prévus pour les compenser.

Sur deux années consécutives, l'écart moyen annuel de solde structurel avec les cibles de la LPFP est de 0,2 point de PIB. Cela conduit le HCFP à signaler qu'un tel écart est « *très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction* » de 0,25 point par an sur deux années consécutives prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012.

Le mécanisme de correction de la loi organique

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a la mission d'identifier un tel écart, dans son avis rendu préalablement au dépôt du projet de loi de règlement.

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

Le déclenchement du mécanisme de correction doit conduire le Gouvernement à exposer les raisons de l'écart important qui a été constaté et à présenter, à l'occasion du DOFP, des mesures de correction. Ces mesures doivent intervenir dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Un retour à la trajectoire de solde structurel doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à la suite de l'année pendant laquelle l'écart important a été constaté.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG.

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

L'écart de production confirme sa fermeture en 2019 : le PIB effectif est au niveau du PIB potentiel de l'économie française. Il en est déduit un solde conjoncturel équilibré.

En d'autres termes, depuis deux ans, les effets de la crise ont cessé de peser sur le déficit public. Celui-ci serait désormais intégralement d'origine structurelle, hors mesures exceptionnelles.

Il convient, enfin, de noter que le projet de loi de finances pour 2020 prévoit un écart de production positif en 2020 qui se traduirait par un léger excédent conjoncturel (+ 0,1 point de PIB), comme cela était initialement prévu par la loi de programmation des finances publiques.

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	2020
Croissance en volume du PIB	1,1	2,2	1,7	1,4	1,3
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25
Écart de production en % du PIB	-1,5	-0,6	0,0	0	0,1

Source : Rapport économique, social et financier pour 2020.

*

* *

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES AFFECTÉES

Article 1^{er}

Ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article procède à l'ajustement pour l'année 2019 de deux plafonds de taxes affectées à des organismes tiers.

Le niveau du plafond de la **fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée à la société Action Logement Services (ALS)** serait ramené à 0 euro pour l'année 2019 au lieu de 140 millions d'euros. Il s'agit de tirer les conséquences du décalage du 1^{er} juillet 2019 au 1^{er} janvier 2020 de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 11 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽¹⁾, dite « loi Pacte », relevant le seuil d'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) de vingt à cinquante salariés.

Le produit de la PEEC étant affecté à ALS, cette disposition entraîne en effet une perte de recettes pour la société ALS. Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, il était prévu que le relèvement de ce seuil s'applique à compter du 1^{er} juillet 2019, ce qui aurait entraîné une perte de 140 millions d'euros pour ALS en 2019. Cette perte a justifié l'affectation à ALS d'une fraction de TSCA à hauteur de 140 millions d'euros pour 2019 par les articles 83 et 123 de la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾. Le décalage au 1^{er} janvier 2020 de l'application de cette disposition justifie l'annulation de cette affectation pour la seule année 2019, opérée par le présent article.

Le **niveau du plafond d'affectation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)** créée par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants ⁽³⁾ a été fixé à 95 millions d'euros par l'article 83 de la loi de finances pour 2019, soit le niveau du rendement qui était attendu pour cet exercice au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Cette contribution est affectée dans la limite du plafond précité aux établissements d'enseignement supérieur et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). La prévision actualisée de ce rendement pour 2019 au moment du dépôt du présent projet de loi s'élève à 140 millions d'euros, soit un niveau supérieur de 45 millions d'euros au montant du plafond fixé par la loi de finances initiale. Le présent article relève donc ce plafond au niveau du rendement prévisionnel pour que l'intégralité du produit de la taxe soit affectée aux établissements d'enseignement supérieur et aux CROUS, conformément aux engagements du Gouvernement.

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

L'adoption de cet article entraînerait :

- un gain net de 55 millions d'euros pour l'État, décomposée en un gain de 100 millions d'euros au titre de la suppression pour 2019 de l'affectation de TSCA à ALS et en une perte de 45 millions d'euros au titre de l'augmentation du plafond de la CVEC ;
- un gain de 40 millions d'euros pour la sécurité sociale, compte tenu des règles d'affectation de la TSCA à ALS selon lesquelles un rendement insuffisant de TSCA pour atteindre le plafond d'affectation entraîne un abondement de la sécurité sociale en faveur d'ALS ;
- une perte de 140 millions d'euros pour ALS en 2019, mais qui aura été compensée par le maintien du bénéfice de la PEEC du 1^{er} juillet au 31 décembre 2019 ;
- un gain de 45 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur et les CROUS.

Dernières modifications législatives intervenues

Les plafonds d'affectation de la fraction de TSCA affectée à ALS et de la CVEC affectée aux établissements d'enseignement supérieur et aux CROUS ont été fixés par l'article 83 de la loi de finances pour 2019 qui a modifié l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE PRODUIT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE AFFECTÉ À LA SOCIÉTÉ ACTION LOGEMENT SERVICES

Action Logement Services (ALS) collecte la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Cette contribution est due, sauf exception, **par les employeurs employant au moins vingt salariés**, en application de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme. L'article 11 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽²⁾, dite « loi Pacte », a relevé ce seuil à cinquante salariés **à compter du 1^{er} janvier 2020**. Au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 et alors que le projet de loi « Pacte » était encore en discussion au Parlement, il était envisagé que cette disposition entre en vigueur le **1^{er} juillet 2019**.

Afin de prévenir la perte de recettes pour ALS qui aurait résulté de l'application de cette disposition le 1^{er} juillet 2019, une fraction du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) a été affectée à ALS par l'article 123 de la loi de finances pour 2019.

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

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Le 6° de l'article 1001 du code général des impôts prévoit ainsi que le produit de la taxe afférente aux contrats d'assurance en cas de décès souscrits en garantie du remboursement d'un prêt est affecté à la société ALS dans la limite du plafond fixé à l'article 46 de la loi du 28 décembre pour 2012. Le produit annuel excédant le plafond est reversé au profit du budget de l'État.

Parallèlement, le XIII de l'article 26 de la loi du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 ⁽¹⁾ prévoit que lorsque le niveau du plafond n'est pas atteint, l'affectation de la taxe à Action Logement est complétée, dans la limite du plafond, par un prélèvement sur la fraction de la TSCA affectée à la sécurité sociale, correspondant à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile.

En cohérence avec la prévision faite à l'automne 2019 d'une entrée en vigueur du relèvement du seuil d'assujettissement à la PEEC au 1^{er} juillet 2019, **l'article 123 de la loi de finances pour 2019 a fixé ce plafond à 140 millions d'euros**, montant correspondant à l'estimation du manque à gagner qui était attendu pour ALS en 2019 au moment de l'examen du projet de loi de finances.

Pour mémoire, l'article 27 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit que le plafond d'affectation du produit de la TSCA à Action Logement Services soit fixé à 290 millions d'euros à compter de 2020, montant estimé de l'impact de cette disposition de la loi Pacte sur les recettes d'Action Logements Services en année pleine.

B. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION DE VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS AFFECTÉ AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET AUX CENTRES RÉGIONAUX DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CROUS)

• La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants ⁽²⁾ a instauré une contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé qui leur sont destinées. Elle s'est substituée à la cotisation de sécurité sociale étudiante, au droit de médecine préventive, à la fraction des droits d'inscription allouée au fonds de solidarité pour le développement des initiatives étudiantes, ainsi qu'aux cotisations facultatives instaurées par les établissements afin de bénéficier des activités sportives et culturelles.

Aux termes de l'article L. 841-5 du code de l'éducation, « *la contribution est due chaque année par les étudiants lors de leur inscription à une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur* ».

(1) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

● Son produit, est affecté aux établissements d'enseignement supérieur et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). L'article L. 841-5 du code de l'éducation dispose plus précisément qu'il est affecté :

– aux établissements publics d'enseignement supérieur ;

– aux écoles créées et administrées par les chambres de commerce et d'industrie territoriales dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur ;

– aux établissements publics de coopération culturelle chargés de la création et de la gestion d'un service public culturel contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur ;

– aux établissements privés d'enseignement supérieur d'intérêt général ;

– aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

● Le montant annuel de la contribution a été fixé à 90 euros en 2018, avec une indexation annuelle sur l'indice des prix à la consommation hors tabac constaté l'année précédente ⁽¹⁾. **Pour l'année 2019/2020, il s'élevait à 91 euros.**

Sont exonérés de cette contribution les étudiants boursiers, les étudiants bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire et les demandeurs d'asile disposant du droit de se maintenir sur le territoire.

● La contribution est acquittée auprès du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

● Le plafond d'affectation de la taxe, prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, a été fixé à **95 millions d'euros pour 2019** par l'article 83 de la loi de finances pour 2019, soit le niveau de son rendement prévisionnel au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. La fraction du produit de la CVEC excédant le niveau du plafond, selon le droit en vigueur, est reversée au budget de l'État.

(1) III de l'article L. 841-5 du code de l'éducation.

C. LA NÉCESSITÉ D'AJUSTER LES PLAFONDS D'AFFECTATION DE LA TSCA ET DE LA CVEC

1. Une affectation de TSCA à Action Logement Services pour l'année 2019 devenue sans objet

Au moment de la présentation puis de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, il était prévu que les dispositions de la loi Pacte prévoyant le relèvement des seuils d'assujettissement à la PEEC entrent en vigueur le **1^{er} juillet 2019**. Le législateur financier a alors fixé le niveau du plafond d'affectation du produit de la taxe à ALS de telle sorte qu'il devait compenser la perte de recettes liée aux moindres recettes de la PEEC pour l'année 2019.

Or, à la différence de ce qui était initialement prévu, ces dispositions entreront en vigueur le **1^{er} janvier 2020**. **En 2019, ALS ne subira donc pas de perte au titre de cette mesure.**

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de tirer les conséquences de ce décalage dans le temps pour supprimer l'affectation à ALS de la fraction de TSCA qu'il était prévu de lui affecter pour la seule année 2019.

2. Relever le plafond d'affectation de la CVEC pour affecter la totalité de son produit aux établissements d'enseignement supérieur

Le plafond d'affectation, fixé à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, avait été fixé à **95 millions d'euros par l'article 83 de la loi de finances pour 2019**. Ce niveau correspondait au niveau prévisionnel du rendement de la taxe pour l'année 2019, comme le révèlent les propos du ministre de l'action et des comptes publics en séance publique, lors de la discussion de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2019 : *« il faut que nous indiquions un montant dans le projet de loi de finances pour 2019. Nous l'avons estimé, avec le ministère de l'enseignement supérieur, à 95 millions d'euros. J'ignore combien d'étudiants seront exonérés ou remboursés [...]. Je peux prendre l'engagement devant vous que, si le produit de la CVEC excède 95 millions en 2019, le Parlement aura à débattre d'un relèvement du plafond, afin que l'intégralité de ce produit soit attribuée aux étudiants »*⁽¹⁾.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le rendement attendu pour 2019 de la CVEC serait de 140 millions d'euros. Il est donc nécessaire de relever ce dernier à un niveau équivalent à ce rendement prévisionnel pour que l'intégralité du produit de la contribution soit affectée aux établissements d'enseignement supérieur.

(1) *Compte rendu intégral des débats, deuxième séance du lundi 22 octobre 2018, Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire 2018-2019.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DE LA TSCA À ACTION LOGEMENT SERVICES POUR 2019

Le **I** du présent article prévoit que pour l'année 2019, par dérogation au plafond fixé à 140 millions d'euros par le **I** de l'article 46 de la loi de finances pour 2019, le plafond d'affectation s'élève à **0 euro**. Cette disposition revient, de fait, à supprimer l'affectation du produit de la taxe à Action Logement Services pour la seule année 2019. La rédaction proposée permet de conserver l'affectation proposée à hauteur de 290 millions d'euros par an à compter de 2020 par l'article 27 du projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

B. L'AUGMENTATION DE 45 MILLIONS D'EUROS DU PLAFOND D'AFFECTATION DE LA CVEC

Le **II** du présent article substitue au plafond d'affectation de 95 millions d'euros de la CVEC un plafond de 140 millions d'euros, soit le même niveau que le plafond proposé par l'article 27 du projet de loi de finances pour 2020 ⁽²⁾. Compte tenu des prévisions de rendement actualisées du Gouvernement, ce niveau de plafond permettrait que l'intégralité des recettes de la contribution soit reversée aux établissements d'enseignement supérieur et aux CROUS.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

● L'abaissement à 0 euro du produit de la TSCA affecté à la société Action Logement Services aura un impact négatif de **140 millions d'euros** pour cette société, au profit :

– de l'État, à hauteur de **100 millions d'euros**, montant correspondant au produit attendu de cette fraction de TSCA affectée ;

– de la sécurité sociale, à hauteur de **40 millions d'euros**. Ce dernier s'explique par les dispositions du **XIII** de l'article 26 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 présentées *supra*. Le rendement estimé de la fraction de la TSCA affectée à Action Logement Services pour 2019 s'établit à 100 millions d'euros, ce qui entraîne, selon le droit en vigueur, un abondement en provenance de la sécurité sociale à hauteur de 40 millions d'euros.

● Le relèvement du plafond du produit de la CVEC affecté aux établissements d'enseignement supérieur et aux CROUS de 95 à 140 millions d'euros entraînerait une perte pour l'État estimée à

(1) Voir Joël Giraud, tome II du rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020, pp. 876 et suivantes.

(2) *Idem*, pp. 878 et suivantes.

45 millions d'euros selon l'évaluation préalable. Symétriquement, le gain serait de 45 millions d'euros pour les affectataires.

Cela signifie que le niveau du plafond a été fixé au niveau du rendement prévisionnel de la contribution pour 2019 actualisé à la date de dépôt du présent projet de loi. Le Rapporteur général constate que ce rendement prévisionnel diffère légèrement de celui présenté dans le tome I de l'annexe *Voies et moyens* annexée au projet de loi de finances pour 2020, qui s'établit à 135 millions d'euros.

*

* *

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

*

* *

Article 2

**Modification du compte d'affectation spéciale
« Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

Résumé du dispositif et effets principaux

La forte dégradation du parc des radars constatée entre fin 2018 et début 2019 conduit à une perte de recettes issues des amendes automatisées de contrôle routier d'environ 400 millions d'euros par rapport aux estimations de la loi de finances initiale pour 2019 (LFI 2019).

En raison des règles d'affectation de ces recettes, qui sont orientées en priorité vers le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* puis vers le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), la perte de recettes est, en l'état du droit, intégralement supportée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui en est affectataire en troisième et dernier ressort.

Afin d'équilibrer la perte de recettes prévisible entre les différents affectataires, le présent article prévoit d'abaisser le plafond de recettes des amendes radars affectées au CAS pour 2019. La règle d'affectation des recettes au FMESPP ne varie pas. Par conséquent, les recettes de l'AFITF en 2019 sont augmentées du montant qui n'est plus affecté au CAS en application du présent article.

Au sein du présent CAS :

– la section « Contrôle automatisé » verrait le plafond des recettes issues des amendes radars passer de 339,95 millions d'euros en LFI 2019 à 282,95 millions d'euros (– 57 millions d'euros) ;

– concernant la section « Circulation et stationnement routiers », le plafond des recettes issues des amendes radars serait ramené de 170 millions d'euros à 20,6 millions d'euros (– 149,4 millions d'euros).

En cumulé, la baisse des recettes issues des amendes radars affectées au CAS est donc de 206,4 millions d'euros, qui bénéficient en conséquence au budget de l'AFITF. Toutefois, le budget du CAS ne diminue pas d'autant, car il est alimenté par d'autres recettes plus dynamiques que prévu en 2019.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 89 de la loi de finances pour 2019 a relevé de 32,1 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. Le même article a également institué l'affectation d'une part de ces recettes au FMESPP, dans un plafond de 26 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

Le présent article ajuste le plafond de recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* – ci-après *CAS Radars* – au titre des amendes forfaitaires ⁽¹⁾ issues du système de contrôle-sanction automatisé (les radars automatisés routiers), en prévoyant une baisse de 206,4 millions d'euros.

Il distribue cette baisse de plafond de recettes entre la première section *Contrôle automatisé* (– 57 millions d'euros) et la seconde section *Circulation et stationnement routiers* (– 149,4 millions d'euros).

Cette disposition a pour effet d'augmenter corrélativement les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 206,4 millions d'euros.

En effet, conformément au II de l'article 49 de la loi de finances pour 2006 ⁽²⁾, l'AFITF perçoit le solde du produit des amendes forfaitaires provenant des radars automatisés routiers :

– après l'atteinte du plafond d'affectation au *CAS Radars*, soit 509,95 millions d'euros en l'état du droit ;

– puis après l'atteinte du plafond d'affectation au Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), soit 26 millions d'euros en l'état du droit.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE FONCTIONNEMENT DU CAS RADARS

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) Les amendes forfaitaires majorées ne sont pas visées par ce périmètre. Ces dernières, qu'elles soient issues de contrôles radars ou de contrôles de police de la circulation, sont intégralement affectées au CAS (modulo une fraction de 45 millions d'euros affectée au budget général), pour un montant prévu en LFI 2019 de 786,7 millions d'euros.

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

**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, 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	212,0	0	212,0	180,1	0	180,1	31,9
2010	212,0	0	212,0	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
2018	269,6	1 193,2	1 462,8	979,8	486,6	1 466,4	- 3,6
2006-2018	3 932,6	8 001,9	11 934,5	7 435,5	3 459,2	10 894,7	1 039,8

Source : lois de règlement du budget des années 2006 à 2018.

Le solde créditeur reporté du CAS *Radar*, tel qu'il résulte de la loi de règlement du budget de l'exercice 2018 ⁽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 section 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 propres à chacune des sections du CAS *Radar*, telles qu'elles ont été constatées en 2018 et telles qu'elles sont prévues pour 2019.

(1) Loi n° 2019-811 du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

**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 <i>Contrôle automatisé</i>	2 ^e section <i>Circulation et stationnement routiers</i>
2018 (loi de règlement)	<i>Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction</i>	269,6	170
	<i>Recettes Autres amendes de la police de la circulation</i>	–	1 023,2
	Total des recettes 2018 par section	269,6	1 193,2
	<i>programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière</i>	263,7	–
	<i>programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</i>	–	26,2
	<i>programme 754 Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</i>	–	689,9
	<i>programme 755 Contribution au désendettement</i>	–	486,6
	Total des dépenses 2018 par section	263,7	1 202,7
Solde		– 3,6	
2019 Prévision actualisée *	<i>Recettes Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction</i>	283,0	20,6
	<i>Recettes Autres amendes de la police de la circulation</i>	–	1 068,2
	Total des recettes 2019 par section	283,0	1 088,8
	<i>programme 751 Structures et dispositifs de sécurité routière</i>	326,9	–
	<i>programme 753 Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</i>	–	26,2
	<i>programme 754 Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</i>	–	998,0
	<i>programme 755 Contribution au désendettement</i>	–	495,3
	Total des dépenses 2019 par section	326,9	1 519,5
Solde		– 474,3	

* après ouvertures et annulations de crédits prévus par le présent projet de loi de finances rectificative.

Source : rapport annuel de performances 2018 et présent projet de loi de finances rectificative.

Cette architecture est complexe et ne permet pas un suivi clair de l’affectation des recettes aux dépenses retracées dans le CAS. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, en charge du suivi du compte spécial, ont d’ailleurs recommandé il y a un an de supprimer les deux sections et de rapprocher

les programmes ⁽¹⁾, tandis que le Rapporteur général a préconisé la suppression du CAS pendant l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

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 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 affectées à la première section <i>Contrôle automatisé</i>	Recettes affectées à la deuxième section <i>Circulation et stationnement routiers</i>
Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	339,95 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 dans sa version issue de la loi initiale pour 2019 (article 89).

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 509,95 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 339,95 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*.

(1) *Nadia Hai et Romain 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*.

Les recettes excédant ce plafond de 509,95 millions d'euros sont ensuite affectées, dans la limite de 26 millions d'euros, au fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP)⁽¹⁾, qui finance, au bénéfice d'hôpitaux publics et privés, des investissements immobiliers et mobiliers, des acquisitions d'équipements matériels lourds, des opérations concourant au développement des systèmes d'information et des opérations concourant à la réorganisation de l'offre de soins.

Le solde des recettes, enfin, 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 de transport.

Il s'ensuit que les relèvements successifs du plafond de recettes affectées au CAS *Radars* pourraient, de prime abord, pénaliser l'AFITF. Toutefois, la dynamique du produit des amendes issues des radars automatisés fut telle qu'en pratique, le solde revenant à l'AFITF n'a cessé de progresser jusqu'en 2018.

Toutefois, l'exécution des recettes 2018 et la prévision actualisée pour les amendes forfaitaires radars témoignent d'un retournement de cette dynamique. En 2019, les recettes des amendes radars devraient être de 557 millions d'euros en 2019, contre une prévision de 1 036 millions d'euros en LFI 2019.

Cette diminution s'explique par la dégradation du parc de radars depuis novembre 2018 : le taux de disponibilité des radars est passé de 89 % en 2018 à 75 % en 2019⁽²⁾.

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 (LFI)	2019 (PLFR)
Rendement total	579,3	611,7	642,2	736,0	824,5	682,7	1 036,0	557,0
CAS Radars 1 ^{re} section	239,0	239,0	239,0	239,0	249,0	269,6	340,0	283,0
CAS Radars 2 ^e section	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0	170,0	20,6
Sous-total CAS Radars	409,0	409,0	409,0	409,0	419,0	439,6	510,0	303,6
FMESPP	-	-	-	-	-	-	26,0	26,0
AFITF	170,3	202,7	233,2	333,0	405,5	243,1	500,0	226,0

Source : lois de règlement, loi de finances initiale pour 2019, présent projet de loi de finances rectificative et réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

(1) Cette nouvelle affectation de recettes résulte de l'article 89 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Le montant de 26 millions d'euros correspond au montant estimé du surplus de recettes qui devrait résulter de l'abaissement à 80 kilomètres par heure de la vitesse maximale sur certaines routes. Le FMESPP bénéficie de ce surcroît estimé de recettes car il contribue à financer des investissements qui peuvent améliorer la prise en charge des accidentés de la route.

(2) Document de politique transversale « Sécurité routière » annexé au PLF pour 2020.

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 Radars.

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	2019 (LFI)	2019 (PLFR)
Rendement total	1 018,9	952,0	964,7	1 057,4	1 153,7	1 068,2	831,7	1 113,0
CAS Radar section 2°	973,9	907,0	919,7	1 012,4	1 108,7	1 023,2	786,7	1 068,2
Fonds emprunts toxiques	–	–	–	–	–	–	–	–
FIPD ⁽¹⁾	45	45	45	–	–	–	–	–
Budget général	–	–	–	45	45	45	45	45

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

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

2. Les dépenses du CAS Radars

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 le seul programme budgétaire 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 territoriales, 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. Ces crédits sont péréqués entre les collectivités territoriales selon les règles fixées par le code général des collectivités territoriales⁽¹⁾ et doivent être affectés au financement d'opérations entrant dans les champs

(1) Articles L. 2334-24, L. 2334-25, R. 2334-10, R. 2334-11, R. 4414-1 et R. 4414-2 du code général des collectivités territoriales.

limitatifs des transports en communs, de la circulation routière ou d'équipements de sécurité ⁽¹⁾.

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 *Radars* 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 issues du fonctionnement des radars routiers, devaient prioritairement être affectées à des dépenses en vue de renforcer la sécurité routière. Dans les faits, un peu plus de 62 % des recettes du CAS *Radars* ont été affectées à des actions de sécurité routière et environ 30 % ont servi à améliorer le solde budgétaire de l'État – le reliquat des recettes constituant le solde du compte au début de l'année 2019.

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

(en millions d'euros)

Recettes et dépenses	Recettes	Dépenses de sécurité routière	Contribution au désendettement de l'État	Solde annuel et soldes reportés
En cumulé de 2006 à 2017	10 471,7	6 455,7	2 972,6	1 043,4
En 2018	1 462,8	979,8	486,6	- 3,6
Total en volume	11 934,5	7 435,5	3 459,2	1 039,8
Total en % des recettes	100	62,3	29,0	8,7

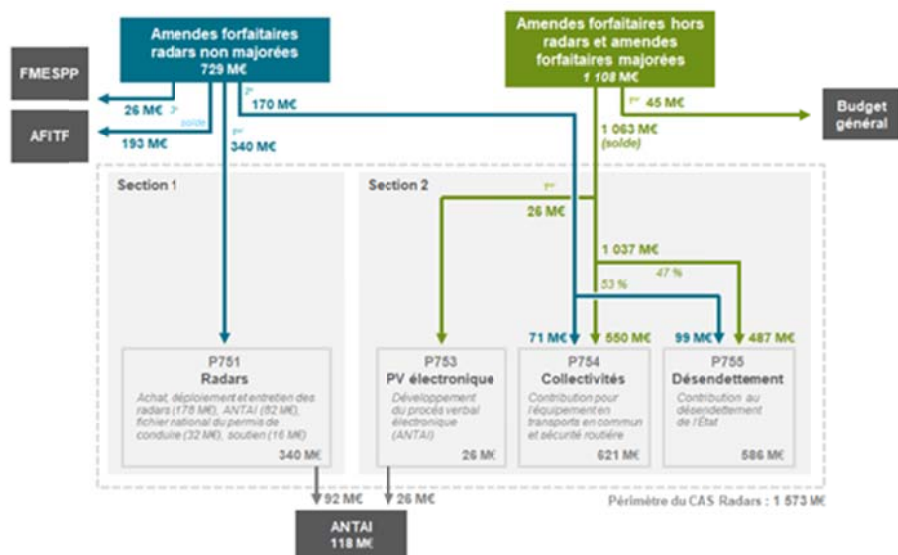
Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2006 à 2018.

c. Un circuit de financement complexe

De la même manière que la répartition des recettes des amendes radars suit un parcours sinueux, les bénéficiaires des dépenses retracées dans le CAS et les bénéficiaires hors CAS sont nombreux. Le schéma ci-dessous illustre cette complexité pour les prévisions budgétaires de l'année 2020.

(1) Article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

ARCHITECTURE DU CAS RADARS EN 2020



Note : L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA I) est chargée de piloter l'ensemble de la chaîne contraventionnelle (de l'émission du procès-verbal à la gestion des contestations en ligne).

Source : projet annuel de performances pour 2020.

Comme il a été décrit précédemment, la première section du CAS est la plus lisible. Elle ne comporte qu'une source de recettes – une part du produit des amendes radars non majorées – et n'alimente qu'un seul programme, le programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*.

En revanche, la deuxième section du CAS reçoit deux sources de recettes : une part des recettes des amendes radars non majorées et l'intégralité des recettes issues des autres amendes de la circulation (amendes de police et amendes radars majorées), sauf 45 millions d'euros, qui sont affectés prioritairement au budget général ⁽¹⁾.

La deuxième section du CAS alimente trois programmes retracés dans le CAS :

- exclusivement : le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* ;

- de façon partagée avec les recettes des amendes radars non majorées : le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour*

(1) Cette fraction était prélevée initialement au profit de l'Agence nationale pour l'Égalité des Chances (ACSé) afin de financer le fonds interministériel de prévention de la délinquance. La suppression de l'ACSé et la budgétisation des crédits de cette agence en 2016 a conduit à transformer ce prélèvement en un prélèvement vers le budget général du même montant.

l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière et le programme 755 Contribution au désendettement.

Toutefois, le programme 755 abonde en réalité le budget général : son montant correspond à l'évaluation des recettes non fiscales de la ligne 2501 *Produits des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers* du budget général, mentionnée dans l'évaluation des voies et moyens (tome I), annexé au projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE BAISSÉ DE 206,4 MILLIONS D'EUROS DE L'AFFECTATION AU CAS RADARS DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES DES RADARS AUTOMATISÉS ROUTIERS

Le présent article porte, pour l'année 2019, de 509,95 à 303,55 millions d'euros le plafond de recettes CAS *Radars* au titre des amendes forfaitaires issues du système de contrôle-sanction automatisé, soit une baisse de 206,4 millions d'euros.

Il distribue cette baisse de plafond de recettes entre la première section *Contrôle automatisé* (– 57 millions d'euros) et la seconde section *Circulation et stationnement routier* (– 149,4 millions d'euros).

PLAFOND DE RECETTES 2019 PAR SECTION DU CAS RADARS

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Plafond de recettes global	Plafond de recettes de la 1 ^{re} section <i>Contrôle automatisé</i>	Plafond de recettes de la 2 ^e section <i>Circulation et stationnement routier</i>
État du droit LFI 2019	509,95	339,95	170,0
Droit proposé PLFR 2019	303,55	282,95	20,6
Variation	– 206,4	– 57,0	– 149,4

Source : présent article et loi de finances initiale pour 2019.

Il a pour effet d'augmenter corrélativement les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 206,4 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 :

– après l'atteinte du plafond d'affectation au CAS *Radars*, soit 509,95 millions d'euros en l'état du droit et 303,55 millions d'euros avec le droit proposé ;

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

– puis après l’atteinte du plafond d’affectation au Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), soit 26 millions d’euros en l’état du droit.

La baisse du plafond d’affectation du CAS *Radars* prévue par le présent article entraîne donc mécaniquement une hausse des ressources de l’AFITF le plafond d’affectation du FMESPP restant inchangé.

Le Gouvernement justifie cette nouvelle répartition des recettes des amendes radars entre le CAS *Radars* et l’AFITF par la nécessité de revoir drastiquement à la baisse les prévisions de recettes des amendes radars pour 2019. Le produit des amendes de contrôle automatisé non majorées passerait de 1 036 millions d’euros estimé en LFI 2019 à un peu moins de 600 millions d’euros, du fait des dégradations du parc de radars. À droit constant sans le présent article, cette perte de recettes serait intégralement supportée par l’AFITF.

Dans l’évaluation préalable de l’article, le Gouvernement explique que *« ces ajustements permettent (...) de compenser partiellement la baisse des recettes affectées à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) consécutive à la baisse des amendes issues du contrôle automatisé non majoré, l’AFITF percevant le solde non affecté au CAS et au FMESPP. Il permettra ainsi de rehausser les recettes de l’AFITF en cohérence avec son budget initial afin de prendre en charge les besoins de cet établissement en matière, notamment, d’entretien routier et de sécurité routière ».*

*

* *

La commission adopte l’article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article porte de 7 246 400 000 euros à 6 716 834 766 euros, soit une baisse d'environ 530 millions d'euros, le montant de la fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée pour 2019 au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS *TE*). Ce faisant, les recettes du CAS *TE* sont ajustées au niveau des dépenses. Cette mesure a pour effet d'augmenter du même montant 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, puisque cette mesure de transfert intervient dans le périmètre du budget de l'État.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 90 de la loi de finances pour 2019 a affecté, en recettes du CAS *TE*, une fraction de 7 246 400 000 euros du produit de la TICPE.

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

1. Le fonctionnement du compte

a. Les recettes du CAS Transition énergétique

En 2016, les recettes du CAS *Transition énergétique* étaient constituées par une fraction en pourcentage 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 ⁽²⁾ 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 TICPE égale à 39,75 % de la part revenant à l'État, ainsi qu'une quote-part du rendement de la

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

(2) Article 44 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC) à hauteur de 9,09 % de son rendement global.

La loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a institué un nouveau mode de fixation des recettes en substituant des montants aux pourcentages de TICC et de TICPE affectés au CAS *TE*. L'argument avancé pour justifier cette substitution était de ne pas faire peser sur les ressources du compte les aléas propres au 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 1 million d'euros au lieu de 9,09 % de son rendement. Chaque projet de loi de finances ajuste le montant de cette fraction en fonction du montant des dépenses à couvrir. L'article 90 de la loi de finances pour 2019 a établi la fraction de TICPE affectée au CAS *TE* à 7 246,4 millions d'euros.

Le niveau de recettes du CAS *TE* est ainsi calibré pour permettre une couverture des dépenses prévues. En contrepartie, le CAS ne peut plus bénéficier du caractère le cas échéant dynamique de ces deux taxes, envisagé jusqu'en 2019 *via* la montée en puissance de la trajectoire carbone.

Par conséquent, le niveau des recettes doit être révisé en cours d'exercice afin d'être ajusté au montant de dépenses qui sera finalement exécuté – montant qui peut varier sensiblement, en fonction des calculs de la Commission de régulation de l'énergie (voir ci-après) ⁽²⁾. C'est l'objet de la disposition prévue dans le présent projet de loi de finances rectificative.

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

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 (dont une part pour le CAS *TE*), les départements, les régions et l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF).

(1) Article 50 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

(2) En 2018, l'écart de dépenses entre la prévision de la LFI et l'actualisation proposée en PLFR était de près de 600 millions d'euros à la baisse.

AFFECTATION DE LA TICPE 2017-2019

(en milliards d'euros)

Année	2017 exécution	2018 exécution	2019 LFI
État budget général	11,1	13,7	13,0
État via CAS <i>Transition énergétique</i>	6,1	7,2	7,3
Sous-total État	17,2	20,5	20,3
Collectivités territoriales	11,6	12,0	11,8
AFITF	1,1	1,0	1,2
Total	30,5	33,3	33,3

Source : lois de règlement 2017 et 2018, loi de finances initiale 2019.

Comme la TICC et la TICGN, la TICPE inclut dans sa tarification une composante fixe et une composante carbone dénommée « contribution climat-énergie » (CCE) ou plus communément « taxe carbone ». L'article 64 de la loi de finances pour 2019, précitée, gèle la trajectoire carbone à son niveau de 2018. Par conséquent, le tarif de TICPE demeure, en 2019, à 68,29 euros par hectolitre de sans-plomb et à 59,4 euros par hectolitre de gazole routier.

- ii. La taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites, et les coques (TICC)

La taxe intérieure de consommation sur le charbon (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. En 2019, le taux de la TICC est maintenu au montant de 14,62 euros par mégawattheure.

Le rendement de cet impôt est assez faible, soit environ 15 millions d'euros. Il est intégralement affecté à l'État. La part revenant au CAS *Transition énergétique* en 2019 a été fixée à 1 million d'euros.

b. Les dépenses du CAS *Transition énergétique*

Le CAS *Transition énergétique* a été créé pour prendre en charge les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (programme 764 *Soutien à la transition énergétique*) et le remboursement au groupe EDF du déficit lié au manque de compensation de ses obligations de service public accumulé jusqu'au 31 décembre 2015, ainsi que divers autres engagements financiers (programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*).

- i. 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 qu'ils supportent – ces charges consistant à acheter, à un prix supérieur à celui du marché et de façon obligatoire, l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Il s'agit du régime de l'obligation d'achat. Ces dépenses sont donc des dépenses contraintes puisqu'il s'agit de compensations d'obligations réglementaires.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾ a créé un dispositif alternatif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité, pour le producteur d'électricité verte, de vendre directement sur le marché – sans passer par les fournisseurs d'énergie mentionnés ci-dessus – l'électricité produite en bénéficiant, en complément du prix du marché, du versement d'une prime, appelée « *complément de rémunération* ». Les coûts qui résultent du versement de complément de rémunération font l'objet d'une compensation *via* le programme 764.

Par la délibération en date du 11 juillet 2019 ⁽²⁾, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé les charges de service public de l'énergie au titre des dispositifs relevant du CAS *TE* ⁽³⁾ à 5 208,1 millions d'euros au titre de l'année 2019. Sa première évaluation datait de juillet 2018 ⁽⁴⁾ et a servi de fondement à la prévision de la loi de finances initiale, d'un montant alors supérieur de 221,7 millions d'euros (5 429,8 millions d'euros).

**ESTIMATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE À COMPENSER
RELEVANT DU CAS *TE***

(en millions d'euros)

	2019 (délibération du 12 juillet 2018)	2019 (délibération du 11 juillet 2019)
Charges de service public de l'énergie pour 2019	5 429,8	5 208,1

Source : Commission de régulation de l'énergie.

Toutefois, la délibération de la CRE ne retient que les charges dites « *au titre de l'année en cours* ». La baisse du montant à compenser budgétairement est plus élevée que le montant révisé par la CRE : 576,9 millions d'euros pour 2019.

ii. Le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*

Entre 2009 et 2015, les recettes issues de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) n'ont pas couvert les charges de service public liées au régime de l'obligation d'achat et il en résulte un déficit de compensation supporté 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 de ce 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.

(2) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020, annexe n° 2 (réévaluation des charges 2019).

(3) Une partie de ces charges est supportée par le budget général (programme 345 Service public de l'énergie de la mission Écologie, développement et mobilité durables), à hauteur de 2 444,5 millions d'euros en 2019.

(4) 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

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

L'échéancier de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation de charges de service public accumulé au 31 décembre 2015 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	5 779,8	0
2016	5 558,8	194
2017	4 357,8	1 228
2018	2 735,8	1 622
2019	896,8	1 839
2020	0	896,8
Total	-	5 779,8

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

* Le CAS TE prend en charge le remboursement du capital dû ; le paiement des intérêts du capital restant à rembourser est pris en charge par le budget général.

Selon cet échéancier, l'année 2020 verrait le versement de la dernière annuité de remboursement, tandis que l'année 2019 est celle où l'effort financier de l'État est le plus important.

c. L'exécution budgétaire du CAS depuis sa création

L'exécution budgétaire du CAS montre d'abord la montée en charge du CAS depuis sa création, puis la stabilisation de ses ressources depuis trois ans. Le montant effectif des dépenses du CAS dépend du calcul des charges de service public effectivement constaté par la Commission de régulation de l'énergie. La différence entre le montant prévisionnel et le montant constaté des charges de service public peut être substantielle.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

Années	Recettes					Dépenses	Résultats et solde
	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	- 267,7
2018	6 588,7	-	1,0	-	6 589,7	6 571,2	+ 18,5
2016-2018	12 708,4	4 209,4	2,2	24,4	16 944,4	16 896,1	48,3

Source : lois de règlement du budget des années 2016 à 2018.

2. Le besoin de financement du compte en 2019

En l'état du droit, les recettes prévues en LFI 2019 sont de 7 279,4 millions d'euros, en hausse de 95 millions d'euros par rapport à la LFI 2018 mais en hausse de 689,7 millions par rapport aux recettes effectivement retracées dans le compte en 2018.

RECETTES EXÉCUTÉES ET PRÉVUES DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Catégorie de recettes	LFI 2018	2018 (exécution)	LFI 2019
Fraction de TICPE	7 166,3	6 588,7	7 246,4
Fraction de TICC	1,0	1,0	1,0
Mise aux enchères des garanties d'origine *	17,0	0,0	32,0
Total	7 184,3	6 589,7	7 279,4

* Une garantie d'origine est un certificat permettant de garantir le caractère renouvelable d'une production d'énergie. Elle peut être vendue par le producteur sur un marché européen, qui permet depuis septembre 2019 la mise aux enchères afin d'améliorer leur valeur de marché.

Sources : loi de règlement 2018 et lois de finances initiale 2018 et 2019.

Comme indiqué précédemment, le montant des recettes du compte est établi par rapport à ses dépenses prévisionnelles : la fraction de TICPE affectée au CAS et proposée en projet de loi de finances permet de parvenir à l'équilibre du compte.

Or, comme en 2018, les dépenses pour 2019 sont finalement inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale. Les engagements de l'État à l'égard des opérateurs du service public de l'électricité supportés par le programme 764 ont été révisés par la délibération de la CRE du 11 juillet 2019⁽¹⁾. Ces dépenses doivent finalement s'élever à 4 869,0 millions d'euros au titre de l'année 2019, soit une baisse de 571,4 millions d'euros.

Selon l'exposé des motifs du présent article, cela se justifie par un « contexte de poursuite du développement des énergies renouvelables est intégralement imputable à l'augmentation du prix de marché de l'électricité au cours des deux dernières années, qui diminue d'autant la compensation de charges devant être financée par l'État ».

En outre, le montant des recettes prévisionnelles diminue également. La mise aux enchères des garanties d'origine⁽²⁾ rapporterait, finalement, 5 millions d'euros au lieu des 32 millions d'euros prévus.

(1) Délibération n° 2019-172 de la Commission de régulation de l'énergie du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020

(2) Une garantie d'origine est un certificat permettant de garantir le caractère renouvelable d'une production d'énergie. Elle peut être vendue par le producteur sur un marché européen, qui permet depuis septembre 2019 la mise aux enchères afin d'améliorer leur valeur de marché.

DÉPENSES DU CAS *TE* POUR 2018 ET POUR 2019

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2019	Actualisation 2019
P764 <i>Soutien à la transition énergétique</i>	5 542,3	4 943,2	5 440,4	4 868,9
P765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i>	1 642,0	1 628,0	1 839,0	1 853,9
Total	7 184,3	6 589,7	7 279,4	6 722,8

Source : loi de règlement 2018, lois de finances initiale 2018 et 2019, présent projet loi de finances rectificative.

Il s'ensuit que le compte présenterait en l'état du droit un excédent de 556,6 millions d'euros. Corrigé de la baisse attendue des recettes de garanties d'origine (27 millions d'euros), l'excédent s'élève à 529,6 millions d'euros, soit le montant de l'ajustement à la baisse de la fraction de TICPE affectée au CAS *TE* que le présent article prévoit d'effectuer.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article porte de 7 246 400 000 euros à 6 716 834 766 euros le montant de la fraction de TICPE affectée au CAS *TE*, soit une baisse de 529,6 millions d'euros.

Ainsi, le montant des recettes et des dépenses prévisibles serait à l'équilibre pour 2019.

NOUVEL ÉQUILIBRE DU CAS *TE* POUR 2019

(en millions d'euros)

Fraction de TICPE	6 716,8	<i>P764 Soutien à la transition énergétique</i>	4 868,9
Fraction de TICC	1,0	<i>P765 Engagements financiers liés à la transition énergétique</i>	1 853,9
Enchères des garanties d'origine	5,0	Total	6 722,8
Total	6 722,8		

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Le dispositif proposé permet d'ajuster les recettes pour que celles-ci correspondent au montant des dépenses dont la majeure partie sont des dépenses contraintes résultant de la délibération du 11 juillet 2019 de la CRE, précitée.

La baisse des recettes affectées au CAS *TE*, d'environ 0,5 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 2019

(en milliards d'euros)

Affectation	État du droit	Droit proposé
Budget général	13,1	13,4
CAS <i>Transition énergétique</i>	7,3	6,7
Total	20,4	20,1

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

*

* *

La commission adopte l'article 3 sans modification.

*

* *

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

Article 4 et état A

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2019, le déficit budgétaire de l'État à 97,6 milliards d'euros au lieu de 107,7 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. Il évalue son besoin de financement à 226,8 milliards d'euros au lieu de 236,6 milliards d'euros prévu en LFI. Il ramène le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État au nombre de 1 953 810 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 953 516 ETPT en LFI.

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 2019 clôt sa première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

Il fixe, pour 2019, le déficit budgétaire de l'État à 97,6 milliards d'euros au lieu de 107,7 milliards d'euros prévu en LFI⁽¹⁾ pour 2019, soit une amélioration par rapport à la prévision de 10,0 milliards d'euros, en tenant compte des effets d'arrondis.

Le solde budgétaire de l'État ressort à un niveau légèrement dégradé par rapport à celui prévu lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020 (- 1,3 milliard d'euros).

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2019

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2019	PLF 2020	PLFR 2019
Montant	- 107,7	- 96,3	- 97,6
Écart par rapport à la LFI 2019		+ 11,4	+ 10,0*
	Écart par rapport au PLF 2020		- 1,3*

* effets d'arrondis.

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 2019, 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, ainsi corrigées du présent PLFR. L'exposé des motifs comporte un tableau avec l'impact consolidé des différentes modifications de l'équilibre budgétaire pour 2019, ce qui facilite la lecture et la compréhension du présent article.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2019.

Le **III** augmente le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État pour le porter à 1 953 810 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 953 516 en LFI pour 2019.

(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 2019**

Recettes totales nettes du budget général : 293,6 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 279,2 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 14,4 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 62 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général : 331,1 milliards d'euros

Solde budgétaire : - 97,6 milliards d'euros

dont solde du budget général : - 99,5 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 1,9 milliard d'euros

Besoin de financement : 226,8 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 130,2 milliards d'euros

dont déficit à financer : 97,6 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : 1 milliard d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 953 810 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 2019.

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 293,6 milliards d'euros et se composeraient de :

– 279,2 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 422,2 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 143,0 milliards d'euros) ;

– et 14,4 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 231,6 milliards d'euros après la déduction des prélèvements sur recettes de 62 milliards d'euros, dont 40,8 milliards au profit des collectivités territoriales et 21,2 milliards au profit de l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours (5,3 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 236,9 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2019

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	+ 422 224
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	<i>- 143 034</i>
Recettes non fiscales	+ 14 422
Prélèvements sur recettes	- 62 036
Fonds de concours	+ 5 337
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	+ 236 913

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 331,1 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 474,1 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des 143 milliards d'euros des remboursements et dégrèvements).

Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 336,5 milliards d'euros pour 2019.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2019

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	+ 474 148
À déduire : remboursements et dégrèvements	- 143 034
Fonds de concours	+ 5 337
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	336 451

Source : exposé des motifs du présent article.

B. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État pour 2019 se forme de la façon suivante :

– 393,2 milliards d'euros de dépenses nettes du budget général y compris les prélèvements sur recettes ;

– 293,6 milliards d'euros de recettes nettes du budget général ;

– et 1,9 milliard d’euros de solde positif des budgets annexes et comptes spéciaux.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L’ÉTAT POUR 2019

(en milliards d’euros)

Dépenses (I)	393,2*	Recettes (II)	293,6
Dépenses nettes du budget général hors prélèvements sur recettes (PSR)	331,1	Recettes fiscales nettes	279,2
PSR au profit de l’Union européenne	21,2	Recettes non fiscales	14,4
PSR au profit des collectivités territoriales	40,8	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	1,9
		Déficit à financer (I – II – III)	– 97,6

* effet d’arrondis

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

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 2019 est estimé à 226,8 milliards d’euros au lieu de 236,6 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 :

– 130,2 milliards au titre de l’amortissement de la dette (remboursement du capital), sans changement par rapport à la LFI ;

– 97,6 milliards au titre du déficit budgétaire au lieu de 107,7 milliards d’euros en LFI ;

– et 1 milliard au titre d’autres besoins de trésorerie au lieu de 1,3 milliard d’euros en LFI.

Les émissions de dette pour l’ensemble de l’année 2019 sont évaluées à 200 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.

TABEAU DE FINANCEMENT POUR 2019

(en milliards d'euros)

Besoin de financement		Ressources de financement	
Amortissement de la dette	130,2	Émissions de dette	200,0
Déficit à financer	97,6	Autres	26,8
Autres	1	Total	226,8
Total	226,8		

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 71,1 milliards d'euros pour 2019.

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 1 953 810 ETPT au lieu de 1 953 516 ETPT en loi de finances pour 2019, soit une hausse de 294 ETPT.

L'article 8 du présent PLFR modifie les plafonds ministériels d'autorisation d'emplois de l'État pour le budget général.

Ces plafonds 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 adopte l'article 4 et l'état A sans modification.

*

* *

*Elle **adopte** ensuite la première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2019 **sans modification**.*

*

* *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2019 – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 5 et état B

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

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	10 209 023 849	10 521 680 435
Annulations	6 191 687 999	4 923 514 587
Solde	4 017 335 850	5 598 165 848

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, les crédits budgétaires retracés dans l'état B sont relevés :

- de 483,1 milliards d'euros à 487,1 milliards d'euros en AE ;
- de 468,6 milliards d'euros à 474,1 milliards d'euros en CP.

Toutefois, la mission *Remboursements et dégrèvements* porte des ouvertures de crédits nettes des annulations de 7,15 milliards d'euros en AE et en CP du fait d'une ouverture de 7,7 milliards d'euros liée à la prise en compte des ajustements de prévisions de recettes, notamment de la révision à la hausse des prévisions de remboursements et dégrèvements portant sur la TVA (3,4 milliards d'euros) et de la révision à la hausse des prévisions de remboursements portant sur l'impôt sur les sociétés. Hors cette mission, les annulations nettes de crédits du budget général s'élèvent à 3,1 milliards d'euros en AE et à 1,6 milliard d'euros en CP : les AE sont diminués de 347,2 milliards d'euros à 344,1 milliards d'euros et les CP sont abaissés de 332,7 milliards d'euros à 331,1 milliards d'euros.

Les principales annulations nettes de crédits portent sur les missions suivantes :

- la mission *Engagements financiers de l'État*, à hauteur de 1,7 milliard d'euros en CP, en raison notamment d'une sous-exécution des dépenses de la charge et de la dette de l'État de 1,6 milliard d'euros ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur*, à hauteur de 322,4 millions d’euros en CP, correspondant à des annulations de la réserve de précaution, à des crédits de projets immobiliers non consommés et devenus sans objet – et à des crédits alloués au Centre national d’études spatiales (CNES) partiellement compensés par des subventions complémentaires du ministère des armées ;

– la mission *Action et transformation publiques*, à hauteur de 201,2 millions d’euros en CP en raison d’une sous-consommation importante constatée au cours de l’exercice 2019 compte tenu du décalage des échéanciers de paiement associés à certaines opérations immobilières en cours sur le programme et d’une montée en charge moins rapide que prévue des projets lauréats du Fonds pour la transformation de l’action publique (FTAP) et du Fonds d’accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) ;

– la mission *Outre-mer*, à hauteur de 176 millions d’euros en CP, essentiellement en raison d’une exécution des dispositifs d’exonérations de cotisations sociales plus faible que prévu, de la baisse des crédits nécessaires au financement de certains projets, notamment en matière de logement, et du moindre décaissement des crédits liés aux projets lancés au titre du fonds exceptionnel d’investissement (FEI).

*

* *

La commission examine l’amendement CF18 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Nous vous proposons d’annuler toutes les réductions de crédits concernant la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* afin de manifester notre soutien indéfectible à la cause du monde combattant. Cela concerne, en autorisations d’engagement, 821 662 euros pour le programme *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* et 244 euros pour le programme *Liens entre la nation et son armée*.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Ces annulations de crédits portent intégralement sur la réserve de précaution. J’émet un avis défavorable.

La commission rejette l’amendement CF18.

Puis elle adopte l’article 5 et l’état B sans modification.

*

* *

Article 6 et état C

Budgets annexes : annulations de crédits

Le présent article vise, au titre des budgets annexes, à annuler 27,6 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP. Aucune ouverture de crédits n'est prévue. Le détail de ces annulations est mentionné à l'état C du présent PLFR.

Concernant le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, les annulations de crédits, à hauteur de 3,8 millions d'euros en AE et en CP, portent exclusivement sur les dépenses de personnel du programme *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui sont légèrement sous-exécutées.

Les principales annulations de crédits concernent donc le second budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 23,8 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP, dont 0,5 million d'euros portent sur les dépenses de personnel en raison d'une diminution des effectifs plus importante que prévu. Les autres annulations sont 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 et état D

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 2019 a fixé le niveau des crédits des CAS à 80 929 millions d'euros en AE et 81 029 millions d'euros en CP. Le présent PLFR abaisse les niveaux de crédits à 80 165 millions d'euros en AE et 80 103 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES CAS

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	156,2	154,2
Annulations	920,0	1 080,4
Solde	- 763,8	- 926,2

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les ouvertures de crédits relèvent des comptes d'affectation spéciale suivants :

– le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, à hauteur de 22 millions d'euros en AE et en CP, afin de couvrir les dépenses liées au bonus automobile pour les personnes physiques (du fait d'achats plus nombreux qu'estimé initialement de véhicules électriques) ; en outre, 2,1 millions d'euros d'AE sont ouverts pour couvrir les frais de gestion du dispositif du bonus automobile pour les personnes morales ;

– le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, à hauteur de 132 millions d'euros en AE et en CP, pour tenir compte de la plus importante perception que prévu d'amendes de la police de la circulation et d'amendes radars majorées. Le produit de ces amendes est réparti, selon les règles d'affectation des recettes du CAS, au bénéfice du budget général (43 millions d'euros), afin de contribuer au désendettement, et au bénéfice des collectivités territoriales (89 millions d'euros), afin de financer leurs dépenses de sécurité routière.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les annulations de crédits portent sur les comptes d'affectation spéciale suivants :

– le CAS *Transition énergétique*, à hauteur de 575,8 millions d'euros en AE et de 576,9 millions d'euros en CP, afin de prendre en compte la délibération de la CRE du 11 juillet 2019 (voir *supra* le commentaire de l'article 3), réévaluant à la baisse les charges de service public de l'énergie. En effet, le CAS compense aux fournisseurs d'énergie la perte qu'ils subissent en achetant – de façon obligatoire – l'énergie « verte » produite à un prix supérieur à celui du marché ;

– le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, à hauteur de 306,5 millions d'euros en AE et de 300,8 millions d'euros en CP, en raison de l'actualisation du rythme de décaissement des rétrocessions d'intérêts à la Grèce ;

– le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, à hauteur de 93 millions d'euros en CP, en raison d'une sous-consommation « *conséquente* » de crédits, non justifiée dans le présent PLFR ;

– le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, à hauteur de 13 millions d'euros en AE et de 57,1 millions d'euros en CP, pour tenir compte de l'estimation à la baisse des recettes des amendes radars non majorées, du fait de l'importante détérioration de ces dispositifs ;

– le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, à hauteur de 24,7 millions d'euros en AE et 47,7 millions d'euros en CP, du fait de la révision à la baisse de l'estimation du déficit que l'État compense à SNCF Mobilités au titre des trains d'équilibre du territoire (TET) ;

– le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, à hauteur de 4,9 millions d'euros en CP, car le bonus automobile au bénéfice des personnes morales a été moins utilisé qu'initialement attendu ;

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La LFI 2019 a fixé le niveau des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 127 109 millions d'euros en AE et à 127 253 millions d'euros en CP. Le présent projet de loi de finances rectificative abaisse le niveau des AE à 126 495 millions d'euros et le niveau des CP à 126 330 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	100,0	0
Annulations	714,1	923,7
Solde	- 614,1	- 923,7

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

L'ouverture de 100 millions d'euros en AE relève uniquement du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, pour tenir compte du report de la mise en service du projet du « CDG Express » à fin 2025.

Les annulations de crédits relèvent :

– du CCF *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*, à hauteur de 468,7 millions d'euros en AE et en CP, en raison de remboursements par l'Union européenne, plus rapides qu'attendu, des dépenses d'aides de la politique agricole commune qui sont préfinancées par le présent compte d'avances ;

– et du CCF *Prêts à des États étrangers*, à hauteur de 245,4 millions d'euros en AE et en CP, en raison du report du traitement par le Club de Paris de la dette de la Somalie, du Zimbabwe et du Yémen et de l'annulation du traitement de la dette du Congo. En outre, 209,7 millions d'euros en CP au titre des prêts concourant au développement du commerce extérieur de la France sont annulés pour tenir compte de l'ajustement du calendrier de décaissement des prêts du Trésor.

*

* *

La commission adopte l'article 7 et l'état D sans modification.

*

* *

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2019 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 8

Plafond des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article procède à des ajustements du plafond des emplois de l'État par ministère, fixé par l'article 103 de la loi de finances pour 2019, afin de prendre en compte et de régulariser des mouvements intervenus en 2019.

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, etc.) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ($1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$).

Les consommations d'emplois et les plafonds des autorisations d'emplois sont exprimés en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

N.B. : depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs : la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et une trajectoire de schémas d'emplois en ETP.

Les corrections opérées sur le plafond d'emplois au titre de 2019 concernent deux ministères. Elles conduisent à majorer de **294 ETPT** le plafond d'emplois des ministères.

Le plafond d'emplois du **ministère de l'agriculture** est rehaussé de **135 ETPT**. Le Gouvernement justifie ce relèvement par la nécessité d'assurer les missions de contrôles sanitaires et phytosanitaires sur les installations portuaires réparties sur le littoral du Nord de la France dans l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (+ 100 ETPT) et par la nécessité de finaliser le paiement des aides de la politique agricole commune, et l'instruction des demandes de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et des aides pour l'agriculture biologique (+ 35 ETPT).

Le plafond d'emplois du **ministère de la culture** est rehaussé de **159 ETPT**, ce que le Gouvernement justifie par la prise en compte des

mouvements de bascule intervenus en cours de gestion 2019 entre le plafond des autorisations d'emplois du ministère et celui de ses opérateurs. Il résulte notamment :

– des titularisations intervenues au sein de divers opérateurs (+ 81 ETPT), notamment au titre de la loi du 12 mars 2012 dite « Sauvadet »⁽¹⁾ ;

– du décalage de deux mois d'un mouvement de délégation de gestion visant à transférer au Centre des monuments nationaux des effectifs travaillant pour cet opérateur mais gérés et rémunérés par le ministère (+ 77 ETPT).

En conséquence de ces ajustements les plafonds d'emplois des opérateurs de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » et de la mission *Culture* sont respectivement réduits de 100 ETPT et de 159 ETPT par l'article 9 du présent projet de loi de finances rectificative⁽²⁾.

CORRECTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT POUR 2018

(en ETPT)

Désignation du ministère ou du budget annexe	LFI pour 2019	Correction opérée par le PLFR 2019	Plafond corrigé pour 2019
I. - Budget général	1 942 308	+ 294	1 942 602
Action et comptes publics	123 501	–	123 501
Agriculture et alimentation	30 097	+ 135	30 232
Armées	271 268	–	271 268
Cohésion des territoires	564	–	564
Culture	10 670	+ 159	10 829
Économie et finances	12 608	–	12 608
Éducation nationale	1 024 061	–	1 024 061
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7 298	–	7 298
Europe et affaires étrangères	13 598	–	13 598
Intérieur	287 291	–	287 291
Justice	84 452	–	84 452
Outre-mer	5 548	–	5 548
Services du Premier ministre	11 608	–	11 608
Solidarités et santé	9 519	–	9 519
Sports	–	–	–
Transition écologique et solidaire	39 373	–	39 373
Travail	8 852	–	8 852
II. - Budgets annexes	11 208	–	11 208
Contrôle et exploitation aériens	10 545	–	10 545
Publications officielles et information administrative	663	–	663
Total général	1 953 516	+ 294	1 953 810

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

(1) Loi du 12 mars 2012 n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Voir le commentaire de l'article 9 du présent rapport.

*

* *

La commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Article 9

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

L'article 64 de la loi de finances pour 2008⁽¹⁾ prévoit que le plafond des emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année en loi de finances. L'article 104 de la loi de finances pour 2019 a ainsi fixé ces plafonds pour l'année 2019.

Le présent article procède à des ajustements de ces plafonds, les diminuant de **236 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour prendre en compte et régulariser des mouvements intervenus en cours de gestion.

● D'après l'exposé des motifs de l'article 9, le plafond d'emplois du programme « Patrimoines » de la mission *Culture* est diminué de 133 ETPT pour tirer les conséquences :

– de titularisations d'agents contractuels pour un impact de – 55 ETPT se décomposant en – 41 ETPT pour le Centre des monuments nationaux, – 3 ETPT pour l'Établissement public du Palais de la Porte Dorée, – 1 ETPT pour le Musée des civilisations, de l'Europe et de la Méditerranée, – 3 ETPT pour le musée Guimet, – 1 ETPT pour l'Établissement public de Versailles et – 6 ETPT pour l'Établissement public du musée d'Orsay et de l'Orangerie ;

– du décalage de deux mois d'un mouvement de délégation de gestion visant à transférer au Centre des monuments nationaux des effectifs travaillant pour ce centre, mais gérés et rémunérés par le ministère pour un impact de – 77 ETPT pour l'opérateur ;

– de la prise en charge par l'Établissement public du musée d'Orsay et de l'Orangerie de deux agents contractuels précédemment rémunérés par le ministère, venant rehausser le plafond de cet opérateur de 1 ETPT ;

– de la fin de mise à disposition d'emploi contre remboursement par le ministère d'1 ETPT à la Réunion des musées nationaux – Grand Palais et d'un ETPT au Centre des musées nationaux.

Le plafond d'emplois du programme « Création » de la mission *Culture* est diminué d'1 ETPT en raison de la titularisation d'un agent de la Cité de la céramique.

Le plafond d'emplois du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission *Culture* est diminué de 25 ETPT en raison de la titularisation de plusieurs agents.

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

• Le plafond d’emplois du programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » de la mission *Recherche et enseignement supérieur* est diminué de 100 ETPT en raison de l’autorisation exceptionnelle de recrutement au sein du ministère de l’agriculture de 100 ETPT en charge des contrôles sanitaires et phytosanitaires.

• Enfin, le plafond d’emplois du programme « Immigration et asile » de la mission *Immigration, asile et intégration* est augmenté de 23 ETPT au bénéfice de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), pour faire face à l’augmentation du nombre de demandeurs d’asile et pour mettre en œuvre l’objectif du Gouvernement d’un délai d’instruction global de six mois des demandes.

CORRECTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D’EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L’ÉTAT POUR 2019

(en ETPT)

Mission / programmes	LFI 2019	Corrections	PLFR 2019
Action extérieure de l’État	6 530	–	6 530
Diplomatie culturelle et d’influence	6 530	–	6 530
Administration générale et territoriale de l’État	358	–	358
Administration territoriale	137	–	137
Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur	221	–	221
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	14 003	–	14 003
Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture	12 689	–	12 689
Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation	1 308	–	1 308
Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture	6	–	6
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	1 317	–	1 317
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	1 317	–	1 317
Cohésion des territoires	281	–	281
Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat	281	–	281
Culture	14 461	– 159	14 302
Patrimoines	8 749	– 133	8 616
Création	3 404	– 1	3 403
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 308	– 25	2 283
Défense	6 564	–	6 564
Environnement et prospective de la politique de défense	5 086	–	5 086
Préparation et emploi des forces	354	–	354
Soutien de la politique de la défense	1 124	–	1 124
Direction de l’action du Gouvernement	597	–	597
Coordination du travail gouvernemental	597	–	597
Écologie, développement et mobilité durables	19 578	–	19 578
Infrastructures et services de transports	4 846	–	4 846
Affaires maritimes	234	–	234
Paysages, eau et biodiversité	5 180	–	5 180
Expertise, information géographique et météorologie	6 998	–	6 998
Prévention des risques	1 389	–	1 389
Énergie, climat et après-mines	455	–	455
Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables	476	–	476
Économie	2 563	–	2 563
Développement des entreprises et régulations	2 563	–	2 563
Enseignement scolaire	3 276	–	3 276
Soutien de la politique de l’éducation nationale	3 276	–	3 276

Mission / programmes	LFI 2019	Corrections	PLFR 2019
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 195	–	1 195
Fonction publique	1 195	–	1 195
Immigration, asile et intégration	1 984	+ 23	2 007
Immigration et asile	805	+ 23	828
Intégration et accès à la nationalité française	1 179	–	1 179
Justice	617	–	617
Justice judiciaire	222	–	222
Administration pénitentiaire	263	–	263
Conduite et pilotage de la politique de la justice	132	–	132
Médias, livre et industries culturelles	3 004	–	3 004
Livre et industries culturelles	3 004	–	3 004
Outre-mer	127	–	127
Emploi outre-mer	127	–	127
Recherche et enseignement supérieur	259 387	– 100	259 287
Formations supérieures et recherche universitaire	164 838	–	164 838
Vie étudiante	12 722	–	12 722
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	70 510	–	70 510
Recherche spatiale	2 417	–	2 417
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	4 369	–	4 369
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	2 289	–	2 289
Recherche culturelle et culture scientifique	1 036	–	1 036
Enseignement supérieur et recherche agricoles	1 206	– 100	1 106
Régimes sociaux et de retraite	307	–	307
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	307	–	307
Santé	1 624	–	1 624
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	1 624	–	1 624
Sécurités	279	–	279
Police nationale	267	–	267
Sécurité civile	12	–	12
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 198	–	8 198
Inclusion sociale et protection des personnes	30	–	30
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	8 168	–	8 168
Sport, jeunesse et vie associative	657	–	657
Sport	534	–	534
Jeunesse et vie associative	53	–	53
Jeux olympiques et paralympiques 2024	70	–	70
Travail et emploi	54 089	–	54 089
Accès et retour à l'emploi	47 149	–	47 149
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	6 778	–	6 778
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	72	–	72
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	90	–	90
Contrôle et exploitation aériens	812	–	812
Soutien aux prestations de l'aviation civile	812	–	812
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	41	–	41
Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	41	–	41
Total	401 849	– 236	401 613

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

*

* *

La commission adopte l'article 9 sans modification.

*

* *

Après l'article 9

La commission examine l'amendement CF14 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Cet amendement concerne l'exonération prévue par l'article 150 U du code général des impôts pour les plus-values liées à des cessions de biens immobiliers réalisées au profit d'organismes en charge du logement social. Nous proposons d'adapter la liste des organismes concernés en l'élargissant à deux nouveaux types de structures.

M. Joël Giraud, rapporteur général. C'est un amendement de nature fiscale : avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF14.

La commission est saisie de l'amendement CF23 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Vous vous souvenez que nous avons adopté cet amendement de M. Dufrègne, après un long débat, dans la deuxième partie du PLF pour 2020 : la mesure ne sera applicable qu'en 2021. Je vous propose d'adopter la même disposition dans le cadre du PLFR afin qu'elle soit applicable au 1^{er} janvier 2020. Cela coûterait environ 30 millions d'euros.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Nous sommes arrivés à un équilibre satisfaisant avec l'amendement de M. Dufrègne, et je pense qu'il serait bien d'en rester là. J'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF23.

Elle en vient à l'amendement CF24 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale comporte une mesure visant à aider financièrement les aidants. Dans la même logique, je propose que les contribuables aidant un membre de leur famille accueilli dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) puissent bénéficier d'un avantage fiscal – seuls les résidents des EHPAD en bénéficient aujourd'hui.

M. Joël Giraud, rapporteur général. J'émet un avis défavorable à cet amendement de nature fiscale.

La commission rejette l'amendement CF24.

Elle examine l'amendement CF2 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. En cas de fusion placée sous le régime de l'article 210 A du code général des impôts (CGI), les déficits fiscaux de la structure absorbée sont transférés à la structure absorbante sous réserve de l'agrément prévu par l'article 209. Or cet article exclut les déficits provenant de la gestion d'un patrimoine immobilier, ce qui n'est pas justifié en ce qui concerne les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). L'amendement CF2 vise à clarifier la portée de l'article 209 du CGI.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Non seulement cet amendement est de nature fiscale, mais il a déjà été adopté. Je vous invite à le retirer.

L'amendement CF2 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF3 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. La plupart des opérations de démolition de logements locatifs sociaux réalisées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) bénéficient des règles de droit commun – taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) mais aussi mécanisme de récupération de la TVA. Or certaines opérations de démolition ne bénéficient d'aucun de ces deux mécanismes. Cet amendement vise à y remédier, pour un coût estimé à 37 millions d'euros sur toute la durée du programme.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Amendement de nature fiscale : avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF3.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF4 et CF5 de M. François Pupponi.

Elle est saisie de l'amendement CF6 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. Il s'agit de créer une nouvelle catégorie de logements intermédiaires « bonifiés » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Fiscal : défavorable !

La commission rejette l'amendement CF6.

Elle examine l'amendement CF7 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à aménager la sanction prévue en cas de non-respect des obligations liées au régime du bail réel solidaire.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF7.

Elle en vient à l'amendement CF11 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. Nous proposons que les collectivités territoriales puissent mettre leur veto à l'application, sur leur territoire, de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par l'article 1384-0 A du code général des impôts.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF11.

La commission est saisie de l'amendement CF12 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Le rapporteur général va sans doute nous dire que c'est un marronnier : cet amendement concerne le système invraisemblable des exonérations automatiques, décidées par l'État, de taxe sur le foncier bâti sans qu'il y ait de compensation pour les communes. Nous demandons que ces dernières puissent se prononcer.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Avis défavorable : c'est également un amendement de nature fiscale. Par ailleurs, j'observe que vous l'avez également déposé en séance dans le cadre de l'examen des articles non rattachés du PLF pour 2020. Vous pourrez le défendre à cette occasion.

La commission rejette l'amendement CF12.

La commission est saisie de l'amendement CF13 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. Nous abordons le vaste chapitre des relations fiscales entre l'État central et les collectivités. Cet amendement permet aux collectivités territoriales d'opposer un veto à l'application de l'exonération de cotisation foncière des entreprises sur leur territoire.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF13.

Elle en vient à l'amendement CF48 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Il est possible de décider d'une péréquation entre les communes membres d'un EPCI à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC). Cet amendement prévoit que le principe et le montant de cette dotation soient approuvés par le conseil municipal des communes bénéficiaires.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF48.

Elle passe à l'amendement CF47 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. En première lecture du PLF pour 2020, le Gouvernement a proposé un amendement obligeant les intercommunalités comprenant des communes éligibles à la politique de la ville à verser une DSC. Un premier problème est que les contrats de ville ont été prolongés, mais pas cette obligation.

Un deuxième souci est que certaines intercommunalités cherchent à contourner la loi. Elles ont un an pour voter un pacte financier et fiscal, à défaut de quoi la loi les oblige à verser une dotation de solidarité communautaire à hauteur d'au moins 50 % de l'évolution de leurs recettes fiscales. Or certaines intercommunalités qui n'ont pas voté le pacte financier dans le délai d'un an ont ensuite essayé de régulariser la situation, ce que la loi ne permet pas.

Cet amendement précise que la sanction est obligatoire, et qu'il n'est pas possible d'y déroger.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF47.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements en discussion commune CF44, CF46 et CF45 de M. François Pupponi.

Elle en vient à l'amendement CF1 de M. François Pupponi.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Cet amendement a été adopté en première partie du PLF pour 2020.

L'amendement CF1 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF30 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le Conservatoire du littoral est affectataire du droit annuel de francisation des navires (DAFN). Hélas ! nous avons adopté un dispositif d'abattement des montants dus en fonction de la vétusté des bateaux. C'est une énorme erreur, car plus les bateaux sont anciens, plus ils polluent.

Cet amendement propose de supprimer ces abattements et d'aider ainsi au financement du Conservatoire du littoral, dont les besoins ont été établis à 38,5 millions d'euros en loi de finances mais dont les recettes vont chuter avec le vieillissement de la flotte des bateaux de plaisance.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Outre le fait que cet amendement est de nature fiscale, il a déjà été adopté l'an dernier.

L'amendement CF30 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF34 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les évolutions en matière de carburants sont rapides, et nous sommes toujours en retard d'un train ou deux. Cet amendement porte sur le F30, c'est-à-dire le fioul domestique contenant 30 % d'ester méthylique d'acide gras, auquel il conviendrait d'appliquer un taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF34.

La commission en vient à l'amendement CF35 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement est identique au précédent, mais il porte sur le fioul domestique contenant 10 % d'ester méthylique d'acide gras.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF35.

M. Charles de Courson. Pourrait-on avoir parfois un avis sur le fond des amendements ?

M. le président Éric Woerth. Le rapporteur général a clairement défini sa position en début de séance.

M. Charles de Courson. Monsieur le président, je me tue à répéter que jusqu'à preuve du contraire, nous avons encore le droit d'amender. Nous avons aussi le droit à un débat sur le fond, au lieu de nous voir opposer des arguments de forme niant le droit des parlementaires à amender, sinon le « débat » sur la loi de finances rectificative ne sert plus à rien !

Nous ne sommes pas obligés d'avoir la même position que le Gouvernement, qui ne fait que rogner sans cesse les droits du Parlement, y compris lorsqu'il commet d'énormes erreurs. Si nous servons encore à quelque chose, c'est par notre droit d'amendement.

S'il le faut, je mettrai encore les pieds dans le plat pour dénoncer les conditions invraisemblables dans lesquelles nous délibérons. Si nous voulons que le pays explose et que la représentation nationale soit perçue comme ne servant absolument plus à rien, continuons de la sorte, et vous verrez le résultat ! Vous en avez eu un aperçu avec les gilets jaunes ; ce n'est pas fini !

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je précise que je n'agis pas sur ordre du Gouvernement, c'est le Parlement qui a demandé que les PLFR n'incluent plus d'articles fiscaux. C'est nous-mêmes qui avons formulé cette demande, car nous ne supportons plus que les PLFR soient des « PLF *bis* ».

Je me contente de respecter cette demande du Parlement, et en conséquence, je demande le retrait ou je donne un avis défavorable aux amendements de nature fiscale qui, par ailleurs, ont déjà été débattus ou vont l'être lors de l'examen des articles non rattachés du projet de loi de finances initiale.

M. Charles de Courson. Je rappelle au rapporteur général que cette position ne portait pas sur les mesures fiscales à l'initiative des parlementaires, mais sur celles du Gouvernement – pas celui-ci en particulier, mais tous ceux qui préparent mal leur loi de finances initiale et cherchent à se rattraper en loi de finances rectificative.

Cette position s'applique donc au Gouvernement, mais heureusement pas encore au Parlement ! Sinon, démissionnons en bloc et le pays sera bien géré !

M. le président Éric Woerth. Monsieur de Courson, il n'y a ici que des parlementaires, pas de membre du Gouvernement. Chacun est libre de son interprétation : la vôtre est parfaitement respectable et je la partage très largement, mais le rapporteur général est en droit d'avoir une position sur ce qu'il convient de débattre dans un PLFR. Souvent, d'ailleurs, ces amendements ont déjà été discutés en première ou en seconde partie du projet de loi de finances initiale.

M. Daniel Labaronne. Je suis un député fraîchement élu, mais il me semble que le vrai débat financier se tient lors de l'examen de la loi de finances initiale. La loi de finances rectificative porte sur l'année en cours et n'intervient qu'à la marge pour rectifier certains éléments. Je ne comprends pas bien votre position, monsieur de Courson.

Il me semble intéressant que la discussion des amendements se tienne lors du seul débat du projet de loi de finances, et que le PLFR reste un texte technique concernant l'exécution en cours, conformément à une démarche de sincérisation souhaitée par les parlementaires.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est avoir peu de mémoire que de prétendre que le PLFR est uniquement un document technique : l'an dernier, il comportait des mesures d'ajustement qui n'étaient pas uniquement techniques et dont les conséquences ont été importantes. Les mesures qui devaient répondre à la crise des « gilets jaunes » ont bien été votées en fin d'année.

L'ajustement de fin d'année n'a donc pas un caractère exclusivement technique ; il prend en compte les difficultés rencontrées depuis le vote de la loi de finances initiale. Il est bien normal d'avoir à rectifier certaines évolutions qui se sont produites en cours d'année. Arrêtez de laisser penser que le PLFR n'engage à rien et ne nous concerne pas. Il est illusoire de le penser.

M. François Pupponi. Permettez-moi de vous donner un exemple très précis, qui m'évitera par la suite de défendre certains amendements. Une intercommunalité a l'obligation de décider une dotation de solidarité communautaire lorsque des communes qui la composent ont signé un contrat de ville. L'année dernière, à la demande du Gouvernement, nous avons prolongé les contrats de ville, mais l'obligation attenante n'a pas été prolongée ; il y a eu un oubli.

Pour alerter le Gouvernement, j'ai déposé des amendements en première et en seconde partie du PLF, et encore au projet de loi présenté par M. Sébastien Lecornu. Personne ne m'a écouté, les amendements ont à peine été débattus alors qu'ils ne soulevaient qu'un problème juridique, qui n'était en rien politique. Enfin, M. Lecornu a reconnu qu'il y avait un problème et a proposé de me rencontrer. Entre-temps, le Gouvernement a présenté un amendement au PLF sur ce sujet, sans concertation. Mais cet amendement comporte encore des lacunes. Avec qui puis-je en parler ?

J'essaie d'appeler l'attention sur un problème juridique, le ministre Lecornu le reconnaît et me dit que nous devons nous voir. Et j'attends toujours !

M. Daniel Labaronne. Ce n'est pas dans la loi de finances rectificative que ces questions doivent se traiter !

M. François Pupponi. Il faut bien trouver un moment pour le faire ! Et il serait bon que la majorité parlementaire et le Gouvernement, face à un problème juridique soulevé par un parlementaire, fût-il de l'opposition, soient ouverts aux échanges.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements en discussion commune CF43, CF41 et CF42 de M. François Pupponi.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF9 et CF10 de M. François Pupponi et CF19 et CF20 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Mon amendement CF19 concerne les collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et vise à compléter la rédaction de l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2017. Nous proposons d'introduire au sein de l'assiette de TVA allouée aux régions la part de la dotation globale de fonctionnement des départements perçue par les collectivités uniques de Martinique et de Guyane.

L'amendement CF20 ne concerne que la collectivité de Corse. La dotation forfaitaire, la dotation de péréquation et la dotation globale de décentralisation ont été remplacées par une fraction du produit de la TVA. Nous proposons de faire de même avec la dotation globale de fonctionnement. Plus largement, nous aimerions bénéficier d'un statut global et cohérent plutôt que d'une mosaïque de dotations.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Avis défavorable à ces amendements de nature fiscale. Je précise que l'amendement CF20 a été rejeté lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020.

M. Michel Castellani. Hélas !

Les amendements CF9, CF10, CF19 et CF20 sont successivement rejetés.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission rejette successivement les amendements CF8 et CF16 de M. François Pupponi ainsi que les amendements CF25 et CF22 de M. Charles de Courson.

*

* *

Elle adopte ensuite la seconde partie du projet de loi de finances rectificatives pour 2019 sans modification.

*

* *

Enfin, la commission adopte l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2019, sans modification.

*

* *

M. Charles de Courson. Je n'ai pas pu défendre l'amendement CF22, qui, naturellement, a été écarté puisque nous ne servons à rien ! Pourrions-nous au moins avoir des explications sur l'explosion, de 3 milliards d'euros à 17 milliards, des primes d'émission ? Quel est le montant prévisionnel des stocks au 31 décembre 2019 ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je vous précise, cher collègue, que l'amendement CF22 a été défendu par François Pupponi.

La hausse des primes à l'émission est la conséquence mécanique de la faiblesse des taux d'intérêt et de la gestion de la dette publique. Les émissions à taux négatif – comme celles qui ont été lancées au second semestre de cette année –, ont engendré des primes à l'émission, parce que les coupons payés ne pouvaient, eux, être négatifs. On ne procède pas à un pilotage du ratio de la dette publique par les primes à l'émission, mais on peut considérer que la gestion de nos émissions de dette est performante. Il n'y a pas de stratégie cachée pour éviter d'atteindre un ratio de dette rapportée au PIB de 100 %.

Votre amendement CF22 demandait un rapport qui ne me semble pas utile. Nous-mêmes pouvons obtenir toutes les informations que nous voulons auprès de l'Agence France Trésor ; il suffit de les demander. La rapporteure

spéciale des crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* peut, si elle le souhaite, y consacrer un pan de son rapport pour le prochain printemps de l'évaluation. Cela me paraîtrait une bonne solution.

M. Charles de Courson. Pourquoi affirmez-vous que les obligations assimilables du Trésor (OAT) ne peuvent donner lieu à une rémunération négative ? C'est bien ce qui se passe entre les banques centrales et les banques de second rang. Si on adoptait votre position, on aboutirait à une explosion des primes d'émission. Ces dernières permettent, il est vrai, de réduire la dette publique – évaluée, au sens de Maastricht, au montant du remboursement final. Quel est le montant prévisionnel du stock des primes d'émission au 31 décembre 2019 ? À mon avis, il s'élève entre 30 et 40 milliards, au moins. Avez-vous cette information ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je ne l'ai pas mais je vous la livrerai pour la séance publique. Je répète que c'est le rôle de la rapporteure spéciale sur les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* d'examiner cela en détail. Je pense qu'il serait utile de le faire pour le prochain printemps de l'évaluation.

M. Charles de Courson. Le Gouvernement affiche une dette publique, au sens maastrichtien, en très légère baisse de 2 milliards, soit de 0,1 % du PIB. Or c'est inexact, puisque la hausse de 14 milliards des primes d'émission – dont le montant passe de 3 à 17 milliards – représente environ 0,6 % du PIB. Nous vivons une époque où plus rien n'a de sens ! Je demanderai au ministre pourquoi on ne rémunère pas négativement les obligations du Trésor, puisque cela revient au même.

M. le président Éric Woerth. C'est un débat qui a déjà eu lieu mais qui est de plus en plus nécessaire. Il pourra se tenir demain, en séance publique.

*

* *