

N° 2245

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2236) *de programmation*
des finances publiques pour les années 2014 à 2019

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,

Députée

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2236.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE	9
A. POURSUITE DE L'OBJECTIF DE SOLDE STRUCTUREL.....	9
B. VOIES ET MOYENS DE RESPECT DE L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE STRUCTUREL.....	10
1. Un effort pour réduire la dynamique des dépenses publiques déjà engagé.....	11
2. Un objectif de réduction du déficit structurel fondé sur une baisse de la dépense publique.....	12
3. Un renforcement du pilotage de la dépense publique.....	13
4. Les recettes publiques mieux suivies.....	13
II. LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION	14
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
TITRE I^{ER}	
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES	
<i>Article 1^{er}</i> : Approbation du rapport annexé.....	19
Chapitre I^{er}	
Les objectifs généraux des finances publiques	
<i>Article 2</i> : Trajectoire 2014-2019 de solde structurel.....	21
<i>Article 3</i> : Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires.....	26
<i>Article 4</i> : Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel.....	30
<i>Article 5</i> : Trajectoire des autres agrégats de finances publiques : dépense publique hors crédits d'impôts, taux de prélèvement obligatoire et dette publique.....	33
<i>Article 6</i> : Déclenchement du mécanisme de correction.....	37

Chapitre II

L'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017

<i>Article 7</i> : Objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques	41
<i>Article 8</i> : Diminution des dépenses en valeur.....	44
<i>Article 9</i> : Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2014 à 2017	48
<i>Article 10</i> : Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).....	49
<i>Article 11</i> : Instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale.....	50
<i>Article 12</i> : Mise en réserve sur l'État et l'ONDAM.....	56

Chapitre III

L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017

<i>Article 13</i> : Programmation du budget de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement.....	59
<i>Article 14</i> : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période du budget triennal	61
<i>Après l'article 14</i>	62
<i>Article 15</i> : Objectif de diminution des taxes affectées aux agences et aux opérateurs de l'État faisant l'objet d'un plafonnement.....	63
<i>Article 16</i> : Affectation de taxes	64

Chapitre IV

Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales

<i>Article 17</i> : Affectation d'éventuels surplus de recettes de l'État ou des organismes de sécurité sociale à la réduction du déficit public.....	68
<i>Article 18</i> : Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires	69
<i>Article 19</i> : Stabilisation en valeur des niches fiscales hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).....	71
<i>Article 20</i> : Stabilisation en valeur des niches sociales	74
<i>Article 21</i> : Dispositif imposant une révision des nouvelles dépenses fiscales et les niches sociales au moins trois ans après leur entrée en vigueur.....	76

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT

Chapitre I^{ER}

Revues de dépenses et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales

<i>Article 22</i> : Institution d'une « revue » de dépenses.....	78
<i>Article 23</i> : Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales	84
<i>Après l'article 23</i>	84

Chapitre II

Opérateurs de l'État et autres organismes publics

<i>Article 24</i> : Actualisation de la disposition de restriction au recours à l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC).....	86
<i>Article 25</i> : Amélioration de l'information du Parlement au travers du « Jaune » <i>Opérateurs de l'État</i>	90

Chapitre III

Administrations de sécurité sociale

<i>Article 26</i> : Renforcer le pilotage budgétaire des établissements de santé et le suivi de l'évolution des dépenses de personnels de ces établissements.....	94
<i>Article 27</i> : Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage.....	97

Chapitre IV

Administrations publiques locales

<i>Article 28</i> : Bilan de la mise en œuvre de l'objectif national d'évolution de la dépense locale	98
<i>Article 28 bis (nouveau)</i> : Amélioration de l'information du Parlement sur la croissance tendancielle de la dépense publique	100

Chapitre V

Autres dispositions

<i>Article 29</i> : Bilan de la mise en œuvre de la présente loi de programmation des finances publiques.....	101
<i>Article 30</i> : Abrogation de l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation.....	102

TABLEAU COMPARATIF	105
---------------------------------	-----

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	179
---	-----

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques est le quatrième depuis que l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision de 2008, prévoit que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* », et la deuxième dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé à Bruxelles le 2 mars 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Piloter les finances publiques consiste, d'une part, à définir le triptyque de recettes – dépenses – dette/déficit publics en tenant compte du contexte économique et social et, d'autre part, à créer les conditions de soutien à la croissance économique. C'est donc bel et bien les deux objectifs qu'il faut viser en même temps et qui sont par essence liés – une croissance économique élevée permet mécaniquement des recettes fiscales plus élevées. Sacrifier le soutien à la croissance pour assainir rapidement les finances publiques se révèle contre-productif, puisque sans croissance les recettes publiques diminuent, ce qui contraint à de nouvelles augmentations d'impôt pour tenter de compenser les moindres recettes, ce qui peut entraîner un cercle vicieux. Abandonner l'objectif de réduction du déficit public est tout aussi contre-productif puisqu'à terme cela met le pays en situation de dépendance vis-à-vis d'investisseurs étrangers pour le financement de sa dette, ce qui finit par nuire à la création de croissance économique.

Avec ce projet de loi de programmation des finances publiques, ce sont ces deux objectifs qui sont visés de manière concomitante. En adaptant le calendrier de retour de la France vers l'équilibre budgétaire à la situation économique et sociale de notre pays, le Gouvernement fait le choix de protéger la croissance. Le niveau de croissance observé en 2013 et attendu pour 2014 est insuffisant pour atteindre le niveau de déficit prévu pour 2014 : si le niveau de dépenses est quasiment conforme à la prévision inscrite dans la loi de finances rectificative du 8 août 2014, le niveau de recettes est inférieur à celui envisagé. Atteindre le niveau de déficit prévu supposerait soit d'augmenter de nouveau les impôts, soit de réduire encore plus les dépenses. Dans les deux cas, du fait du cycle économique dans lequel la France et l'Europe se trouvent, cela aurait un effet récessif et donc contre-productif pour l'objectif initial.

C'est ce constat qui conduit à reporter de deux ans de l'objectif de déficit de moyen terme, tel que le prévoyait la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. En effet, l'article 2 définit, comme le prescrivent nos engagements européens, l'objectif de moyen terme (OMT) à –0,4 % du produit intérieur brut (PIB) potentiel et fixe la trajectoire budgétaire permettant de l'atteindre à horizon 2019. Ce décalage se justifie par l'existence de « *circonstances exceptionnelles* » au sens de l'article 3 du TSCG, aux termes

duquel sont constitutifs de telles circonstances *« des faits inhabituels, indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme »*. La rapporteure générale soutient ce choix.

Ce report de deux ans ne remet nullement en cause l'objectif d'assainissement des finances publiques de la France comme en atteste ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 qui propose des avancées importantes sur la gouvernance des finances publiques : des précisions sur la mise en œuvre de mesures de correction lorsque le déficit structurel observé est supérieur de 0,5 point à ce qui a été voté, l'instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale, l'établissement d'un seuil pour la mise en réserve de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement, différentes mesures de gestion des niches fiscales et crédit d'impôt. Ces avancées sont cruciales, surtout dans un contexte où la dépense publique doit être pilotée au plus près.

Ce projet de loi définit des objectifs chiffrés, sur trois (bornés à l'année 2017 pour respecter les échéances électorales) ou cinq ans, sur plusieurs indicateurs : la dette publique et le solde public (dont sa composante structurelle) exprimés en pourcentage du PIB, la dépense publique hors crédit d'impôt (exprimée en milliards d'euros), l'évolution des dépenses publiques en valeur, un plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, un objectif de dépenses des régimes obligatoires de bases de sécurité sociale, un plafond des concours financiers de l'État aux collectivités locales (en milliards d'euros), un montant annuel des dépenses fiscales (exprimé en milliards d'euros).

De surcroît, le panel d'instruments et d'indicateurs permettant de mieux piloter nos finances publiques a été enrichi. Au rang de ces nouveaux outils, on peut mentionner l'instauration d'un objectif national d'évolution de la dépense publique locale, l'instauration d'un plancher annuel des mesures nouvelles touchant les prélèvements obligatoires (PO) ou encore la mise en œuvre d'un suivi de l'évolution des dépenses des établissements de santé.

I. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE

Le présent projet de loi de programmation définit les éléments de cadrage des finances publiques pour la période allant de 2014 à 2019.

Rappelons que, en application de l'article 23 de la organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le respect de la trajectoire de solde structurel que fixe le présent projet de loi fera l'objet d'un avis du Haut Conseil des finances publiques, tant en prévision au moment du dépôt des projets de loi de finances des années couvertes par la période de programmation qu'en exécution au moment du dépôt du projet de loi de règlement. En cas d'écart entre l'exécution et l'objectif fixé par le présent projet de loi, serait enclenchée la procédure de correction des écarts.

A. POURSUITE DE L'OBJECTIF DE SOLDE STRUCTUREL

Ce projet de loi de programmation s'appuie sur les indicateurs économiques en nominal mais aussi sur ceux définis par le TSCG, comme par exemple le solde et l'effort structurels. Ces deux derniers indicateurs visent à quantifier l'effort réalisé par le pays pour réformer son économie et assainir ses finances publiques. Peu « intuitifs » (à la différence du solde nominal qui se calcule comme la différence entre les recettes publiques et les dépenses publiques), leur mode de calcul est relativement complexe, ce qui peut donner lieu à des interprétations légèrement différentes selon la méthode retenue.

Pour autant, c'est bien sur le fondement de ces indicateurs que la Commission européenne évalue l'effort réalisé par la France pour le pilotage de ses dépenses publiques. C'est ainsi que l'OMT des administrations publiques mentionnées à l'article 3 du TSCG est fixé par le présent projet de loi de programmation à $-0,4\%$ du PIB potentiel et devrait être atteint en 2019. L'article 3 du TSCG fixe la limite inférieure de l'équilibre structurel à $-0,5\%$ du PIB.

Les **articles 2 à 5** du présent projet de loi prévoient les objectifs généraux des finances publiques, récapitulés dans le tableau suivant :

PRINCIPAUX OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde effectif	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde structurel	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Solde conjoncturel	-1,9	-2	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Effort structurel*	0,4	0,5	0,2	0,4		
Dont effort en recettes	0,1	0	-0,2	-0,2	-	-
Dont effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,6		
Dettes publiques	95,3	94	94,9	94,4	92,7	90,2

* L'effort structurel correspond aux mesures discrétionnaires en recettes (mesures nouvelles) et en dépenses (ratio dépenses/PIB potentiel) décidées par le Parlement ou le Gouvernement. Les mesures non discrétionnaires et en particulier l'évolution spontanée des recettes publiques viennent amoindrir les effets de cet effort et réduire l'ajustement structurel.

Source : présent projet de loi (articles 2, 3 et 4).

La réduction du déficit structurel permettrait celle du déficit effectif dès 2015 et, à partir de 2016, celle de la dette publique brute rapportée au PIB.

Toutefois, l'information principale portée par le présent projet de loi de programmation est donc le décalage de deux années de l'objectif à moyen terme d'équilibre budgétaires des administrations publiques. En effet, une croissance économique atone de 0,3 % du PIB en 2013, de 0,4 % du PIB en 2014 et une prévision de 1 % du PIB en 2015 doublés de prévision d'inflation très en deçà des objectifs de la banque centrale européenne, qui limite la dynamique des prélèvements obligatoires (PO) et qui amoindrit l'impact des mesures d'économie en ralentissant la tendance naturelle d'augmentation de la dépense publique, justifie parfaitement ce report. Le Gouvernement a fait le choix d'un ajustement structurel pour chacune des années 2014, 2015 et 2016 nettement inférieur aux engagements précédents du fait d'un effort en recettes négatifs à compter de 2016 lié aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité et à la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et de l'emploi (CICE).

La politique économique du Gouvernement est en effet assise sur trois piliers : soutien aux entreprises avec le CICE et les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité, soutien à la consommation des ménages avec notamment les mesures fiscales présentées dans le projet de loi de finances pour 2015 et le redressement des comptes publics engagés dès juillet 2012. La réalisation des trois objectifs suppose qu'aucun des trois piliers ne prime sur les autres.

Les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent cette programmation sont présentées dans le commentaire de l'article 1^{er}. Le Haut Conseil des finances publiques note qu'avec un calendrier de reprise décalé et des taux de croissance moins élevés, le scénario macroéconomique du Gouvernement est jugé « *plus réaliste que celui présenté en avril dans le programme de stabilité* ». Il considère néanmoins qu'il repose sur des « *hypothèses trop favorables sur l'environnement international et sur l'investissement* ».

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

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie du Gouvernement consiste à maintenir constant l'effort de maîtrise des dépenses sur l'ensemble de la programmation afin de financer non seulement baisse des déficits publics mais aussi celle des prélèvements obligatoires au profit des entreprises et plus modestement des ménages.

1. Un effort pour réduire la dynamique des dépenses publiques déjà engagé

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de l'ensemble des dépenses publiques (État, administrations de sécurité sociale et collectivités locales).

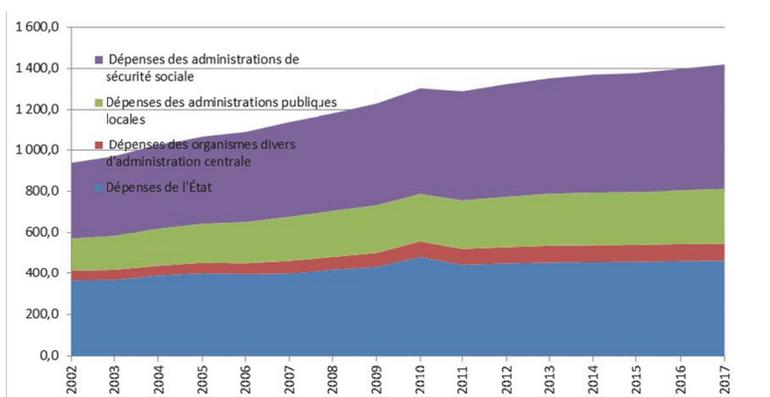
Pour les années de 2002 à 2013, il reprend les dépenses en exécution.

Pour l'année 2014, il s'appuie sur l'estimation gouvernementale.

Pour les années 2015 à 2017, il se fonde sur les données de ce présent projet de loi de programmation des finances publiques.

DÉPENSES PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



Source : commission des Finances.

À sa lecture, on observe que :

– sur la période 2002-2007, la dépense publique a augmenté par an de 37,5 milliards d'euros, dont pour l'État : + 6,7 milliards d'euros, la sécurité sociale : + 19,2 milliard et les collectivités territoriales : + 11,6 milliards ;

– sur la période 2007-2012, elle augmenté de 34,1 milliards d'euros par an, soit pour l'État : + 10,7 milliards d'euros, pour les administrations de sécurité sociale : + 17,4 milliards et pour les collectivités territoriales : + 6 milliards ;

– sur la période 2012-2014, sa progression a ralenti pour augmenter de 21,5 milliards d'euros par an avec + 3 milliards d'euros pour l'État, + 12,9 milliards pour la sécurité sociale et + 5,6 milliards pour les collectivités territoriales ;

– enfin, sur la période 2015-2017, l'objectif fixé prévoit une augmentation de 13,6 milliards d'euros par an, soit une progression faiblement

supérieure à la croissance potentielle (+ 1,5 % contre + 1,2 %) ; cette progression se décompose en + 1,8 milliard d'euros pour l'État, + 8,6 milliards pour la sécurité sociale et + 3,2 milliards pour la sécurité sociale.

2. Un objectif de réduction du déficit structurel fondé sur une baisse de la dépense publique

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

– **En dépense**, l'effort structurel croît annuellement pour atteindre 0,6 point de PIB à horizon 2017.

Rappelons que l'effort structurel en dépense est calculé par l'écart entre la dépense constatée et la dépense qui aurait été constatée si elle avait crû au rythme de la croissance potentielle du PIB, évalué par le présent projet de loi à 1 % du PIB potentiel en 2014 et 2015 puis à 1,1 %, 1,3 % respectivement en 2016 et 2017 avant de retomber à 1,2 % et 1,1 % en 2018 et 2019. Ce relèvement progressif de la croissance potentielle, entraînerait une hausse mécanique de l'effort structurel sur la dépense, sans qu'une telle évolution ne soit due à des décisions des pouvoirs. En revanche, les effets d'une faible inflation ont des répercussions négatives sur cet effort structurel.

La rapporteure générale a proposé un amendement prévoyant que le Gouvernement précise au moment du dépôt de chaque loi de finances ou de financement de la sécurité sociale la tendance d'augmentation des dépenses publiques concernant chaque sous-secteur des administrations publiques. Cette précision permettra au Parlement d'appréhender le calibrage des économies programmées.

Il n'empêche que pour respecter l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme, l'ensemble des administrations publiques doivent réaliser des économies importantes. Le présent projet de loi fixe un certain nombre d'objectifs de réduction de dépenses.

En ce qui concerne l'État, le respect de la norme prévue à l'**article 5** implique la réalisation d'un effort structurel situé autour de 0,5 % par an à compter de 2015. Ce sont les économies de 50 milliards d'euros annoncées par le Président de la République et qui trouvent leur première traduction législative dans le projet de loi de finances pour 2015. L'**article 9** prévoit une stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2014-2017. De plus, l'**article 12** durcit la règle de mise en réserve minimale pour les crédits de l'État (6 % pour les dépenses autres que celles de personnels au lieu des 5 % dans la précédente loi de programmation).

3. Un renforcement du pilotage de la dépense publique

Les objectifs de réduction de la dépense publique s'accompagnent d'un renforcement de la gouvernance de l'ensemble des dépenses publiques.

En effet, la rapporteure générale estime qu'à ce jour, à peu près la moitié des dépenses publiques totales sont sous norme ou sous objectif.

Ainsi, afin de ne pas faire porter l'effort uniquement sur l'État, l'**article 7** fixe les objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques tandis que l'**article 10** encadre les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et que l'**article 12** prévoit une mise en réserve de 0,3 % sur les dépenses d'assurance maladie. Enfin, l'**article 26** encadre plus strictement le pilotage des établissements publics de santé. Par ailleurs, l'**article 27** renforce l'information du Parlement sur les perspectives financières de l'Unédic, organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage.

Les dépenses des collectivités territoriales sont également encadrées par l'**article 11** qui prévoit une association des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques en introduisant un objectif indicatif d'évolution de la dépense locale (ODELEL) et complète la norme concernant l'État et l'ONDAM, par l'**article 28** qui prévoit que le Gouvernement présente chaque année, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense locale et par l'**article 14** qui précise jusqu'en 2017 l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Enfin, les opérateurs sont également pris en compte par l'**article 24** qui renforce l'interdiction du recours à l'emprunt des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et l'**article 25** qui renforce l'information du Parlement sur la création ou la suppression des opérateurs.

4. Les recettes publiques mieux suivies

– En **recettes**, l'effort structurel devrait être négatif à compter de 2016 et correspondre à une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 0,1 % par an à compter de 2014 comme indiqué à l'**article 5** sous le double effet de la montée en charge du CICE et des mesures de baisse de la fiscalité et des cotisations sociales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Le projet de loi comporte par ailleurs un certain nombre d'articles relatifs aux recettes publiques qui encadre théoriquement l'action des pouvoirs publics sur les prélèvements obligatoires. L'**article 17** prévoit une affectation d'un éventuel surplus de recettes à la réduction du déficit, l'**article 18** présente un plancher annuel pour les mesures nouvelles de réduction de recettes publiques, l'**article 19** prévoit une stabilisation en valeur des niches fiscales hors CICE tandis que l'**article 20** prévoit une stabilisation des niches sociales. Enfin, l'**article 21**

introduit un dispositif de révision des nouvelles dépenses fiscales et niches sociales au moins trois ans après leur entrée en vigueur.

II. LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

Conformément à la loi organique 17 décembre 2012 précitée, le présent projet de loi distingue clairement les orientations des finances publiques qui relèvent du titre I^{er} intitulé « *Orientations pluriannuelles des finances publiques* », des dispositions normatives regroupées dans le titre II intitulés « *Disposition relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement* » comme le prévoit l'article 4 de la loi organique précitée.

Les **orientations** prévues par le **titre I^{er}** sont réparties sur quatre chapitres. Le chapitre I^{er} fixe « *les objectifs généraux des finances publiques* » en prévoyant notamment les objectifs de solde et de dette publique, constitue le cœur de la programmation. Les trois autres chapitres fixent les objectifs d'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017, d'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017 et de recettes publiques et de pilotage des niches fiscales et sociales.

Le **titre II** comprend des articles normatifs relatifs aux opérateurs de l'État (chapitre II) et aux administrations de sécurité sociale (chapitre III) et prévoit une amélioration de l'information du Parlement notamment sur l'évaluation des dépenses fiscales et sociales (chapitre IV).

DISCUSSION GÉNÉRALE

Le présent projet de loi de programmation a été présenté par M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, lors de leur audition par la Commission le 1^{er} octobre 2014. Le même jour, la Commission a auditionné M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur les avis relatifs respectivement au présent projet de loi de programmation et aux projets de la loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015 rendus le 26 septembre 2014 par le Haut Conseil.

Le compte rendu de ces auditions est publié dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2015 (tome I) ainsi que sur internet ⁽¹⁾.

*

* *

Lors de sa séance du mardi 7 octobre 2014, la Commission a examiné, après engagement de la procédure accélérée et sur le rapport de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (n° 2236).

M. le président Gilles Carrez. Les ministres nous ont présenté le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 mercredi dernier. Ce texte sera examiné en séance publique mardi prochain, dans le cadre d'une discussion générale commune avec la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2015. Vingt-six amendements ont été déposés sur ce projet de loi de programmation.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Avant que nous n'entamions la discussion sur les amendements, permettez-moi de vous présenter l'évolution de nos dépenses publiques. Nous avons repris le total des dépenses publiques depuis 2002 ainsi que les projections proposées dans le projet de loi jusqu'à 2017 pour mettre en évidence la dynamique de ces dépenses, que nous avons réparties en quatre catégories : les dépenses des administrations de sécurité sociale, celles des collectivités locales, celles des différents organismes d'administration centrale et celles de l'État.

Sur cette base, nous avons recalculé une tendance sur les différentes périodes. Ainsi, entre 2002 et 2007, les dépenses publiques, toutes catégories confondues, ont augmenté de 35,7 milliards d'euros par an, de 34,1 milliards entre 2007 et 2012, et de 21,5 milliards entre 2012 et 2014 ; pour la période 2014-2019,

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/14-15/c1415002.asp#P8_469 et http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/14-15/c1415003.asp#P9_632

l'objectif est fixé par le projet de loi à 13,6 milliards d'euros. Sur les courbes que je vous présente, hormis le pic correspondant à la crise de 2009-2010, on observe une croissance continue de l'ensemble de la dépense publique jusqu'à 2012, suivie d'un plat. La croissance tendancielle de la dépense, traduite ici en euros « sonnants et trébuchants » si chers au président Gilles Carrez, a réellement été réduite au cours des deux dernières années, et le projet de loi de programmation accentue cette tendance.

Le deuxième volet du projet de loi a ceci d'intéressant qu'il propose une gouvernance plus resserrée des 1 200 milliards d'euros de la dépense publique en en soumettant la moitié soit à une norme soit à un objectif de dépenses. De la sorte, on peut se faire une idée du chantier auquel l'État doit s'atteler et des avancées accomplies. Ainsi, pour les dépenses de l'État, sur 470 milliards d'euros, 371 milliards sont placés sous une norme d'évolution, et les dépenses fiscales, hors crédits d'impôt, sont plafonnées à 70,6 milliards d'euros. Sur le budget global de la sécurité sociale de 550 milliards en 2014, 174 milliards sont soumis à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Pour les collectivités locales, les 244 milliards de dépenses intègrent une enveloppe normée de 47,3 milliards. Enfin, et pour la première fois, le projet de loi fixe un objectif d'augmentation moyenne des dépenses des collectivités locales de 1,3 % entre 2014 et 2017.

L'évolution de la dépense normée de l'État entre la loi de finances de 2014 au format 2015 et le PLF 2015 est, quant à elle, marquée par une diminution de 5,7 milliards d'euros.

Enfin, je rappelle que le TSCG fixe un objectif de solde structurel, sur la base duquel la France est jugée par la Commission européenne. Notre déficit structurel doit être inférieur à 0,4 % de notre PIB – objectif qui figure dans ce projet de loi de programmation pluriannuelle. Quant à l'objectif de solde nominal, il reste fixé à 3 % du PIB comme le prévoit le traité de Maastricht. Enfin, l'effort de solde structurel est porté à 0,2 % du PIB.

M. le président Gilles Carrez. On observe effectivement un ralentissement réel de la dépense publique : incluez-vous dans son calcul les dépenses liées au mécanisme européen de stabilité (MES), celles du programme des investissements d'avenir (PIA) et la dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI) ?

Mme la rapporteure générale. Oui : nous avons essayé de faire la somme la plus précise possible de toutes les dépenses publiques, en y incluant les 20 milliards d'euros liés au mécanisme européen de stabilité et les engagements liés au programme des investissements d'avenir jusqu'à la fin de l'année 2014.

M. le président Gilles Carrez. Vous incluez dans votre calcul le plafond de dépenses fiscales, hors crédits d'impôt. Cela signifie-t-il que vous en excluez la totalité de la prime pour l'emploi (PPE) ou seulement la partie de la prime qui constitue une réduction d'impôt ?

Mme Karine Berger. Il me semble que la rapporteure générale s'est appuyée sur les chiffres présentés dans le projet de loi de programmation : une partie de la dépense fiscale de la PPE est intégrée dans le plafond de dépenses, l'autre pas, car il s'agit d'un crédit d'impôt.

M. le président Gilles Carrez. La partie de la PPE qui n'est pas prise en compte est-elle celle qui vient en diminution de l'impôt sur le revenu lorsque l'on y est assujéti ?

Mme Karine Berger. Non. La semaine dernière, mon collègue Olivier Carré et moi-même vous avons présenté un rapport dans lequel nous explicitons la manière dont sont désormais prises en compte les dépenses publiques dans la comptabilité européenne. Le crédit d'impôt sous toutes ses formes, qu'il donne lieu à déduction ou à versement par l'État d'un chèque à une entreprise ou à un ménage, est désormais considéré comme une dépense. Cependant, la PPE recouvre deux types de dispositifs ; pour la majeure partie qui constitue un crédit d'impôt, elle est intégrée dans le calcul de la dépense publique.

Certains des amendements que nous avons déposés avec la rapporteure générale reprennent la proposition que nous avons faite la semaine dernière, Olivier Carré et moi-même, de présenter systématiquement l'évolution des dépenses à la fois hors crédits d'impôt et crédits d'impôt inclus. Je ne doute pas que le ralentissement de la dépense souligné par notre rapporteure générale se vérifiera aussi après intégration dans le calcul des crédits d'impôt. Je constate d'ailleurs que, pour la première fois, le président de la commission des finances a donné acte d'un véritable freinage des dépenses publiques.

M. le président Gilles Carrez. M'étant battu pendant dix ans pour que la dépense publique cesse de dériver de 30 ou 40 milliards d'euros par an, je suis heureux de lire ces chiffres. Je me félicite que l'évolution de la dépense ralentisse, mais je persiste à affirmer que ce ralentissement est insuffisant. J'ai d'ailleurs déposé des amendements à ce sujet.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

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

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

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

Le tableau suivant récapitule les principaux éléments du cadrage macroéconomique.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2013-2019

(variation en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	0,3	0,4	1	1,7	1,9	2	2
Déflateur de PIB	0,8	0,8	0,9	1,4	1,7	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation	0,7	0,5	0,9	1,4	1,75	1,75	1,75
Masse salariale privée	0,8	1,6	2	3,5	4,2	4,2	4,2
Croissance potentielle	1,1	1	1	1,1	1,3	1,2	1,1
Écart de production (% du PIB)	-2,7	-3,3	-3,4	-3,1	-2,5	-1,7	-0,9

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Deux éléments doivent plus particulièrement retenir l'attention.

D'une part, les estimations de croissance potentielle retenues pour le projet de loi de programmation des finances publiques sont les dernières estimations publiées par la Commission européenne dans ses prévisions économiques de printemps 2014, en date du 5 mai 2014. D'après ces estimations, la croissance potentielle s'établirait à + 1,2 % par an en moyenne sur la période 2014-2019 au lieu des + 1,5 % en moyenne pris comme référence dans la dernière loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

D'autre part, l'hypothèse de croissance du PIB est fixée autour de 2 % à compter de 2017 et devient même supérieur à la croissance potentielle à compter de 2016. Il est donc anticipé une résorption assez rapide du déficit d'activité lié au ralentissement économique de 2012, 2013 et 2014. Par ailleurs, la prise en compte d'un écart de production de - 2,7 % du PIB en 2013, de - 3,3 % du PIB en 2014 et de - 3,4 % du PIB en 2015 suggère que le Gouvernement anticipe une grande capacité de rebond de l'économie française que le Haut Conseil des finances publiques, dont le président a été auditionné par la commission des finances, le 1^{er} octobre dernier, ne valide pas en estimant que « l'hypothèse d'un écart plus faible et donc d'une moindre capacité de rebond de l'économie française ne peut être exclue ».

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 9 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. À la page 37 du rapport annexé est annoncée la décre de rapport entre la dette publique et le PIB à partir de 2017, ce rapport continuant à augmenter en 2016, jusqu'à atteindre 98 %. Mon amendement a pour objet de garantir que l'on ne dépassera pas le taux de 100 %.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable : nous disposons déjà d'outils, telles que les règles issues du traité de Maastricht, pour suivre et encadrer l'évolution de notre dette publique.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 12 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les emplois créés dans des secteurs prioritaires seront gagés, est-il indiqué à la page 42 du rapport annexé, sur des réductions d'emplois dans les autres administrations. Or, on ne peut conserver les effectifs de la fonction publique à leur niveau actuel. D'ailleurs, en étant plus attentif à la dernière loi de règlement, on découvrirait que le Gouvernement a repris, sans le dire, la baisse des effectifs. Officiellement, il est prévu autant de créations que de suppressions d'emplois ; dans les faits, les postes ne sont pas pourvus. Toutefois, en dépit des 6 000 à 7 000 emplois supprimés en 2013, et des 13 000 suppressions prévues pour cette année, cette baisse d'effectifs reste insuffisante. C'est pourquoi je propose de préciser qu'il y aura trois suppressions d'emplois pour une création.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable : une bonne gestion des finances publiques n'implique pas forcément l'application d'une règle automatique. Il convient d'adapter nos moyens aux missions que nous nous fixons.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} sans modification.

Chapitre I^{ER} Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2 Trajectoire 2014-2019 de solde structurel

En fixant les objectifs de solde structurel pour chaque année jusqu'en 2019, le présent article constitue le cœur de la programmation proposée par le Gouvernement.

La notion de solde structurel vise à ne pas prendre en compte les fluctuations cycliques qui font évoluer le solde public effectif, mais de se concentrer sur la partie du déficit qui n'est pas impactée par la croissance. En effet, le déficit public est affecté par la conjoncture : une faible croissance entraîne une augmentation du recours à l'assurance chômage ou aux minimas sociaux, et un moindre rendement des impôts sur le revenu. Cela se traduit pour le solde des administrations publiques par un déficit de recettes et un surplus de dépenses, que l'on peut juger transitoires, lorsque le PIB est inférieur au PIB potentiel.

Le calcul du solde structurel repose donc lui-même sur celui de la partie conjoncturelle du déficit, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les recettes effectives et celles qui se réaliseraient si le PIB était égal à son potentiel. Le solde structurel est ensuite calculé comme la différence entre le solde effectif et sa partie conjoncturelle ainsi calculée.

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012 relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le respect de la trajectoire de solde structurel que cet article prévoit donne lieu à des avis du Haut Conseil des finances publiques, tant en prévision au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année qu'en exécution au moment du débat d'orientation des finances publiques. Un écart entre l'objectif et la réalisation de solde structurel pourrait déclencher une procédure de correction des écarts dans les conditions prévues par l'article 23 de la loi organique précitée.

LE SOLDE STRUCTUREL : DE L'EXÉCUTION 2013 À LA PRÉVISION POUR 2019

(en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public (en % PIB)	- 4,1	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 1,8	- 0,8
Solde structurel (en % PIB potentiel)	- 2,5	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4
Ajustement structurel	1,1	0,1	0,25	0,25	0,25	0,5	0,5

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Le b du 1 de l'article 3 du TSCG, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, stipule que l'obligation pour les administrations publiques de présenter une situation budgétaire en équilibre ou en excédent est considérée comme respectée « si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif de moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et

de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut au prix du marché». Par ailleurs, il est prévu que « *le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays* ».

Chaque État membre doit donc fixer dans son programme de stabilité son OMT transmis à la Commission européenne. En droit interne, l'OMT est fixé par la loi de programmation des finances publiques. Le Conseil de l'Union européenne examine l'OMT qui s'apprécie au regard de « *la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics* ». Néanmoins, le TSCG prévoit également qu'un État membre peut s'écarter de son OMT en cas de « *circonstances exceptionnelles* », définies comme « *des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de graves récession économique* ».

Au regard de ces dispositions, par rapport au dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne, le présent article décale dans le temps l'objectif à moyen terme de solde structurel de 2017 à 2019. Celui-ci est fixé à $-0,4\%$ du PIB potentiel à cette dernière date. En effet, la **persistance d'une croissance économique atone**, $0,4\%$ prévu pour 2014 et 1% pour 2015, couplé avec une **inflation très basse**, $0,5\%$ en 2014 et $0,9\%$ en 2015, ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de solde structurel de $-0,25\%$ du PIB en 2017 prévu par le programme de stabilité 2014-2017.

La rapporteure générale estime toutefois que l'effort structurel qui pourra être réalisé en 2015 sera sans doute supérieur aux $0,2$ point de PIB affichés dans le présent projet de loi de programmation.

*

* *

La Commission en vient à l'amendement CF 7 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le traité européen sur la stabilité a été construit sur l'hypothèse d'une tendance de croissance et de cycles d'une durée de cinq à six ans. Pour ma part, je soutiens que la crise a marqué une rupture avec ce modèle et que, par conséquent, le traité est devenu inadapté.

En témoigne l'écart entre le solde effectif et le solde structurel, autrement dit le déficit conjoncturel, qui ne fait que s'élargir depuis quatre ans. Cela signifie, non seulement que les taux de croissance potentiels retenus sont toujours trop élevés – même si le Gouvernement a fortement réduit ses prévisions, et je l'en félicite, ce n'est pas encore assez, car il faut rester autour de 1% –, mais

également que l'écart en plus ou en moins autour d'une éventuelle tendance n'existe plus. Puisque, avec les cycles, il doit y avoir une inversion du solde conjoncturel – de négatif en bas de cycle, il devrait devenir positif en haut de cycle –, au bout de cinq ans, l'écart ne devrait pas se creuser encore comme il le fait. C'est bien la preuve que nous ne sommes toujours pas en haut de cycle après cinq ans, et qu'il n'y a donc plus de cycles. Or, la notion de solde structurel n'avait d'intérêt que tant qu'il y avait une croissance économique cyclique. C'est pourquoi je propose d'inscrire, dans le tableau présenté à l'article 2, de considérer que le solde effectif corresponde intégralement au solde structurel sans plus aucune référence au solde conjoncturel.

Mme Karine Berger. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI), la Commission européenne et l'ensemble de nos partenaires continuent à considérer que les cycles économiques existent. Selon ces organismes, le taux de croissance potentielle de la France se situe entre 1 et 1,5 %. En revanche, selon la Commission européenne, la Grèce et l'Espagne auraient une croissance potentielle négative. Il est donc des personnes qui remettent tellement en cause la notion de cycles économiques qu'elles en arrivent à inventer une croissance potentielle négative. Ce n'est heureusement pas le cas pour nous. En France, il existe encore un cycle, et nous sommes malheureusement encore dans sa partie basse.

M. le président Gilles Carrez. Je salue le courage et l'esprit révolutionnaire de Charles de Courson : les cycles ont de même été inventés du temps des pharaons pour ensuite prendre le nom de cycles de Juglar ou de Kondratieff !

M. Dominique Lefebvre. Nous aurions tort de nous égarer trop longtemps avec des amendements tels que celui qui vient de nous être présenté. D'abord, nous sommes actuellement engagés dans un débat important au niveau de l'Union européenne. Y entrer en commençant par changer les baromètres et les indicateurs ne risque pas de nous faire gagner en crédibilité. Nous devons assumer ces conventions. Si l'économie était une science exacte, cela se saurait. Il existe des choix de politique économique, des théories économiques et des modalités de calcul. Mais il importe que les textes que nous votons soient marqués par une constance dans les concepts utilisés et une certaine clarté dans leur définition.

L'objectif politique sous-jacent à l'amendement de Charles de Courson, c'est de gommer l'idée qu'on doit mener des politiques publiques contracycliques. Or ce n'est pas parce que, dans ce pays, on n'a pas été capable de mener de telles politiques, c'est-à-dire que l'on n'a pas consenti, en période de croissance, l'effort, qu'il ne faut surtout pas faire en période de crise, qu'il faut continuer dans cette voie. Pour nous, ces premiers articles sont fondamentaux : ils constituent la pierre angulaire du fonctionnement des traités européens. Il convient donc de les conserver, au moins comme indicateurs, tout en les relativisant.

M. Pierre-Alain Muet. Bien que désapprouvant les notions de cycles et de déficits structurel et conjoncturel, M. de Courson pourrait trouver une

information dans les enquêtes de conjoncture. Par exemple, en observant l'indicateur, construit depuis près de cinquante ans, qu'est le taux d'utilisation des capacités de production, on s'aperçoit que la France se situe aujourd'hui à un point bas comparable au niveau de 2009. Pour autant, la situation n'est pas comparable, car elle ne permet pas les mesures de relance que tous les pays européens avaient prises à l'époque, même avec des déficits déjà élevés. Or il est plus facile de relancer avec une économie à l'équilibre, comme en Allemagne, qu'avec des déficits excessifs.

Pour sortir de la récession européenne, il faut être très attentif à la demande. On a appliqué partout des politiques d'austérité en pensant qu'elles auraient un effet multiplicateur faible et qu'elles suffiraient à réduire les déficits publics. Or lorsque le taux de sous-utilisation des capacités de production est très élevé et que les entreprises sont avant tout confrontées à un problème de demande, l'effet multiplicateur des politiques de réduction des déficits – qu'elles passent par des hausses d'impôts ou par des réductions de dépenses – est si fort qu'il remet en cause l'amélioration attendue : on perd en recettes ce que l'on croyait gagner en dépenses. Aujourd'hui, si l'Europe veut sortir de la récession et réduire ses déficits, mieux vaudrait qu'elle en sorte rapidement. Je plaide en faveur d'une année blanche de réduction des déficits structurels en Europe, seule manière, à mon avis, de revenir à une situation normale.

Observez l'écart considérable qui s'est creusé entre l'Europe et les États-Unis, qui sont sortis de la crise en menant une politique monétaire massive et inédite, et une politique budgétaire bien moins restrictive qu'en Europe. L'Europe, c'est terrible, est en train de reproduire la situation des années 1930 : le cocktail de politiques économiques mis en œuvre sur notre continent est le même qui a conduit aux années de déflation européenne. Il vaudrait mieux ne pas rester trop longtemps dans cette situation pour remonter quelque peu dans le cycle. J'espère que l'on ne perpétuera pas une situation aberrante au regard des différentes politiques macroéconomiques possibles. Selon les éditorialistes du *New York Times*, ce n'est pas un hasard si l'Europe s'enfonce à nouveau dans le marasme : c'était prévisible dans la mesure où elle conduit toujours les mêmes politiques erronées qui l'ont conduite à la récession. J'espère que l'on saura mener une politique suffisamment intelligente à l'échelle de l'Europe pour pouvoir nous en sortir. M. Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne (BCE), a indiqué avec pertinence qu'il faisait ce qu'il fallait du point de vue monétaire, mais que, de notre côté, nous devons agir sur le plan budgétaire.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable à l'amendement CF 7. Vos questions relatives aux cycles sont très pertinentes, monsieur de Courson, mais ce que vous défendez dans votre exposé sommaire, à savoir l'idée selon laquelle le contexte de crise ôterait tout sens à l'idée de solde conjoncturel, signifie bien néanmoins que nous sommes dans une conjoncture de crise ; la notion de solde conjoncturel a donc tout son sens.

M. Charles de Courson. Les nombreux conservateurs de cette commission ne veulent pas répondre à cette question de fond : sommes-nous encore sur la tendance de croissance, avec des cycles de cinq à six ans, constatée depuis quarante ans ? Ma réponse est non. Je peux me tromper, mais je souhaite un vrai débat, car, si j'ai raison, il faudra modifier le TSCG, qui repose sur des notions de solde conjoncturel et de solde structurel désormais inadaptées à la réalité.

Le taux d'utilisation des capacités de production, qui, à 78 %, est le plus bas depuis 2008-2009, n'est pas l'essentiel ; le problème reste la compétitivité. Il faut se défaire de l'idée planiste, digne du *Gosplan*, selon laquelle la production reprendra avec la reprise économique. Si l'on dispose des capacités de production, encore faut-il, j'y insiste, qu'elles soient compétitives. Or, l'un de nos principaux problèmes demeure la sous-compétitivité, dont nos collègues de la majorité ont tardivement pris conscience et à laquelle ils ont tenté de remédier avec certaines mesures.

Enfin, notre collègue Alain Muet mourra keynésien ; pour ce qui est de Keynes, il est mort depuis longtemps et la pensée keynésienne aussi. N'attendez rien de la politique monétaire, qui ne soutiendra pas la croissance. La Réserve fédérale américaine va mener une politique qui conduira l'Europe à relever ses taux.

L'amendement CF 7 est rejeté.

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

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

En fixant les objectifs de solde public et de dette publique, le présent article est un article clé du projet de loi de programmation des finances publiques.

Le tableau du 1^o détaille les objectifs de soldes publics effectifs, conjoncturels et structurels ainsi que les prévisions de mesures temporaires et ponctuelles pour chaque année de la programmation mais aussi les objectifs de dette des administrations publiques.

TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES PRÉVUE À L'ARTICLE 3

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde conjoncturel	-1,9	-2	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Mesures ponctuelles et temporaires	0	-0,1	-0,1	-0,1	0	0
Solde structurel (<i>en % du PIB potentiel</i>)*	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Dettes des APU	95,3	97,2	98	97,3	95,6	92,9
Dettes des APU hors soutien financier à la zone euro	92,1	94	94,9	94,9	92,7	90,2

Source : article 3 du présent projet de loi.

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

Les objectifs de solde structurel y compris l'OMT des administrations publiques sont commentés dans le cadre de l'article 2 du présent projet de loi.

La trajectoire de solde effectif anticipe, après une dégradation ponctuelle en 2014 par rapport à 2013 passant de -4,1 % du PIB à -4,4 % du PIB, une réduction progressive de -4,3 % du PIB en 2015 à -0,8 % en 2019. Le déficit public ne repasserait sous la barre des -3 % qu'en 2017 à -2,8 %.

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

Ce dernier atteindrait un pic à -2 % du PIB en 2015. Il serait la résultante des pertes de recettes publiques enregistrées du fait de la très faible croissance économique enregistrée depuis 2012. À compter de 2016, la croissance s'établirait à 1,7 % du PIB et demeurerait jusqu'en 2019 au-dessus de son potentiel, ce qui

permettrait une réduction progressive du déficit conjoncturel. Les hypothèses de croissance pour 2016 et au-delà traduisent donc la réduction progressive du déficit d'activité accumulé – supérieur à 3 points de PIB en 2015 – qui serait en grande partie résorbé à horizon de la programmation. Le scénario macroéconomique retenu pour la programmation pluriannuelle fait en outre l'hypothèse d'un retour progressif de l'inflation vers des niveaux cohérents avec la cible de la banque centrale européenne.

La programmation sur un nombre d'années aussi importante est soumise à un certain nombre d'aléas que relève le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 26 septembre 2014, notamment les risques géopolitiques, une inflation durablement faible, un changement de politique monétaire américaine, un regain de tension sur les dettes souveraines de la zones euro ou encore une reprise de l'investissement plus lent que prévu.

Compte tenu de la trajectoire de déficit public qui détermine les besoins de financement de l'État à moyen terme et de l'amortissement entre 2015 et 2017 d'une partie des dettes contractées au cours de la crise financière des années 2008-2009, l'encours de la dette devrait continuer d'augmenter jusqu'en 2016 pour décroître à partir de 2017. Cette évolution est commentée en détail dans l'annexe n° 9 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015.

Le tableau du 2° décline l'évolution du solde public par sous-secteur. Il s'établit comme suit :

TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES PRÉVUE À L'ARTICLE 3

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8
- des administrations publiques centrales	- 3,6	- 3,7	- 3,4	- 2,8
- des administrations publiques locales (APUL)	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
- des administrations de sécurité sociale (ASSO)	- 0,5	- 0,3	0	+ 0,3

Source : article 3 du présent projet de loi.

Concernant les APUL, le tableau ci-dessous présente leur trajectoire financière :

TRAJECTOIRE DES APUL

(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,9	11,9	11,7	11,6	11,4
Recettes	11,5	11,6	11,5	11,3	11,1
Soldes	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Soldes (en milliards d'euros)	- 9,2	- 7,2	- 6,1	- 7,2	- 7,8

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

La stabilisation du déficit des administrations publiques locales APUL repose sur l'hypothèse que la baisse des concours financiers de l'État à destination des collectivités territoriales de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 après la baisse de 1,5 milliard d'euros en 2014 entraînerait « *une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement* », alors que l'investissement local suivrait lui le cycle électoral. S'il est vrai que les concours de l'État ne représentent que 28 % des 189 milliards d'euros de recettes de fonctionnement des collectivités territoriales, les dépenses de fonctionnement sont beaucoup plus rigides que les dépenses d'investissement. Les collectivités territoriales pourraient avoir soit la tentation de réduire ces dernières soit d'augmenter les prélèvements obligatoires. **La rapporteure générale fera des propositions au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2015 afin de soutenir l'investissement public local pour les années à venir.**

Concernant les **administrations de sécurité sociale (ASSO)**, le tableau ci-dessous présente leur trajectoire financière :

TRAJECTOIRE DES ASSO

(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	26,6	26,9	26,6	26,4	26,1
Recettes	26,2	26,4	26,3	26,4	26,3
Soldes	- 0,5	- 0,5	- 0,3	0	0,3
Soldes (en milliards d'euros)	- 10,1	- 10,6	-6,5	- 0,4	6,5

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Le champ des ASSO couverts par la loi de programmation est plus étendu que celui couvert par la loi de financement de la sécurité sociale car il inclut notamment le régime d'indemnisation du chômage, les régimes complémentaires de retraite des salariés et les organismes dépendant des assurances sociales. Afin de maîtriser les dépenses sociales, *l'objectif national des dépenses d'assurance maladie* (ONDAM) verra son taux d'évolution baisser de 2 point en moyenne sur la période 2015-2017, soit un effort global d'économies de 10 milliards d'euros sur trois ans. **Dès 2015, le respect de cet objectif nécessitera un effort d'économies de 3 milliards d'euros afin de compenser une évolution tendancielle de 3,9 %.**

Pour ce faire, le Gouvernement a présenté un plan d'économies qui s'articule autour de quatre axes :

- le renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière : mutualisation, regroupements hospitaliers, renforcement des outils des Agences régionales de santé en matière de supervision financière ;

- diffusion de la chirurgie l'ambulatoire ;

- développement du recours aux médicaments génériques ;

– amélioration du recours aux soins : réduction des actes inutiles, maîtrise du volume de prescription.

Enfin, il est à noter un objectif de stabilité des recettes des ASSO. En effet, l'ensemble des mesures affectant à la baisse les recettes des ASSO sera entièrement compensé par l'État.

Les recettes des ASSO seraient elles stabilisées. Les baisses de cotisations décidées notamment dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité sont intégralement compensées par l'État.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement CF 8 de M. Charles de Courson.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 sans modification.*

Article 4

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

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

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

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

Sa répartition entre dépenses et recettes indique clairement l'équilibre de la politique budgétaire retenue. Contrairement aux taux de dépense publique et de prélèvements obligatoires, l'indication fournie n'est pas brouillée par les évolutions du PIB. Le présent article prévoit un objectif d'effort structurel allant jusqu'à 2017 afin de respecter les échéances électorales.

OBJECTIF D'EFFORT STRUCTUREL DES APU ENTRE 2014 ET 2017

(en % du PIB potentiel)

	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	0,4	0,5	0,2	0,4
En recettes	0,1	0	- 0,2	- 0,2
En dépense	0,2	0,5	0,4	0,6

Source : article 4 du présent projet de loi.

À ce stade, il convient de rappeler que l'effort structurel n'est qu'une composante de l'ajustement structurel qui se définit comme suit :

Ajustement structurel = effort structurel + effets non discrétionnaires.

Par exemple, pour 2015, l'ajustement structurel sera de 0,1 % du PIB car en dépit d'un effort structurel de 0,5 % du PIB, les effets non discrétionnaires viendront minorer l'ajustement structurel de 0,4 % du PIB.

Le tableau montre que le Gouvernement a fait le choix de faire porter l'effort structurel sur la dépense publique avec l'annonce du plan d'économies de 50 milliards d'euros.

L'effort structurel en recettes, s'il est encore positif en 2014 du fait de la dynamique des mesures votés entre 2011 et 2013, serait nul en 2015 avant de devenir négatif à compter de 2016 avec la montée en charge du Pacte de responsabilité et de solidarité et du CICE.

La montée en puissance de ce dernier, sur le plan budgétaire, est présentée dans le tableau suivant. Le coût de la mesure, en vitesse de croisière – environ 20 milliards d'euros, *modulo* l'évolution spontanée de la masse salariale – sera

atteint à compter de 2017, année de remboursement des premières créances – celles de 2013 – non encore imputées.

PRÉVISION ACTUALISÉE DU COÛT DU CICE

(en milliards d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	Créance des entreprises vis-à-vis de l'État	10,8	16,6	18,0	19,8	20,6	21,5	22,4
<i>Consommation des créances de CICE (décaissements budgétaires par imputations et restitutions)</i>								
B	Créance 2013		6,5	0,8	0,0	3,3	0,2	
C	Créance 2014			9,2	1,3	0,0	5,9	0,3
D	Créance 2015				10,0	1,4	0,0	6,4
E	Créance 2016					10,9	1,5	0,0
F	Créance 2017						11,3	1,6
G	Créance 2018							11,8
I	Coût budgétaire total [B+C+...+G]	0	6,5	10,0	11,2	15,6	18,9	20,1
Trajectoire des finances publiques								
	Coût en comptabilité nationale (SEC 2010)	0	10,8	16,6	18,0	19,8	20,6	21,5

Source : direction générale des finances publiques.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 25 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Cet amendement de suppression de l'article 4 a surtout pour objet de lancer un débat. L'article expose un objectif d'effort structurel des finances publiques qui ne figure pas dans le TSCG, le traité ne visant que la notion de déficit structurel. Puisque nous n'avons pris aucun engagement concernant l'effort structurel, nous invitons la Commission à se demander pourquoi nous le prendrions par le biais de cet article.

M. le président Gilles Carrez. Au cours des travaux qui ont débouché sur la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, nous nous étions rendu compte que la notion de solde structurel était des plus difficiles à définir et à faire comprendre. La notion d'effort structurel, dans sa composante « impôts supplémentaires » pour le volet recettes ou dans sa composante « économies supplémentaires » pour le volet dépenses, est compréhensible par le sens commun. C'est la raison pour laquelle nous l'avons introduite, même si, je suis d'accord avec vous, seul le solde structurel figure dans le TSCG.

Mme la rapporteure générale. Cet amendement est contraire à la loi organique de décembre 2012 : avis défavorable.

M. Charles de Courson. Rien n'empêche l'État et le Parlement français de décliner la manière de réduire le pseudo-déficit structurel entre la partie recettes et la partie dépenses. Je perçois même, de la part de Mme Berger, la volonté de pousser la malice jusqu'à empêcher la possibilité, un jour, de réduire les prélèvements obligatoires, puisque le texte ne prévoit aucune mesure nouvelle en 2015, puis une baisse de 0,2 point de PIB en 2016 et en 2017, soit une réduction d'impôts de 4 milliards d'euros par an. Il faut bien faire rêver le bon peuple, même si cela n'arrivera pas !

M. Dominique Lefebvre. Comme l'a rappelé Mme la rapporteure générale, nous avons voté, il y a moins de deux ans, un texte prévoyant que les lois de programmation des finances publiques fixent l'objectif de l'effort structurel. J'ignore quelle serait la réaction du Conseil constitutionnel si le présent texte s'affranchissait d'une disposition prévue par la loi organique. Mieux vaut donc, par prudence, maintenir l'article 4.

Le sujet ici abordé n'est pas seulement l'affaire de techniciens discutant de modalités de calcul. Dans le débat à venir avec la Commission européenne, une des interrogations porte en particulier sur l'intensité de l'effort structurel dans une conjoncture dégradée et avec plusieurs modes de calcul. Le rapport économique, social et financier qui va être transmis à Bruxelles comprend probablement toute une série d'analyses sur le calcul de cet effort structurel, compte tenu des modifications de l'appréciation de la croissance potentielle.

C'est bien de redonner un contenu politique à ce débat, de discuter de la relativité de ces notions, mais, pour des raisons de conformité à la loi organique et parce qu'il n'est pas de bon aloi, vis-à-vis de Bruxelles, de faire semblant d'effacer des données dont on sait qu'elles vont être de toute façon analysées, il vaut mieux ne pas retenir cet amendement.

Mme Karine Berger. Je retire mon amendement, étant entendu que le débat n'est pas clos.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

Trajectoire des autres agrégats de finances publiques : dépense publique hors crédits d'impôts, taux de prélèvement obligatoire et dette publique

Le présent article retrace les prévisions d'évolution de la dépense publiques hors crédits d'impôts et du taux de prélèvements obligatoires. Il est borné à l'année 2017 afin de respecter le cycle électoral. Les objectifs s'établiraient comme suit :

TAUX DE PO ET TAUX DE DÉPENSES PUBLIQUES

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique hors crédits d'impôts	56,5	56,1	55,5	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4

Source : article 5 du présent projet de loi.

La baisse de taux de dépenses publiques est la condition essentielle à la baisse du taux de prélèvements obligatoires et au financement des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Pour parvenir à maîtriser la croissance de la **dépense publique**, le Gouvernement a présenté un plan de 50 milliards d'euros d'économies sur la croissance tendancielle des dépenses des différentes administrations publiques entre 2015 et 2017. Sur cette période, l'État et ses opérateurs devront ainsi réaliser 19 milliards d'euros d'économies, les administrations de sécurité sociale 20 milliards d'euros et les collectivités territoriales 11 milliards d'euros. Cet effort exceptionnel devrait permettre au ratio de la dépense publique par rapport au PIB de décroître progressivement pour atteindre 54,5 % en 2017 selon les estimations du Gouvernement.

Les réformes qui devront être engagées pour respecter cet objectif sont détaillées dans les annexes 5 à 8 du tome I du rapport sur le projet de loi de finances pour 2015.

Sur la période, le **taux de PO** passerait de 44,7 % du PIB à 44,4 % du PIB à raison de 0,1 point de PIB par an. Cette baisse après les quatre années successives de hausse serait portée essentiellement par la montée en charge du CICE et des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par le Président de la République le 14 janvier dernier et dont les premières mesures ont été votées en LFR et LFSS en juillet 2014.

La baisse des PO au titre du Pacte atteindra 26 milliards d'euros à horizon 2017 auquel il convient d'ajouter les effets budgétaires du CICE évalués à 15,6 milliards d'euros à la fin de la période visée et à 20,1 milliards d'euros à la fin de sa montée en charge. Ce serait donc au final, 46 milliards d'euros qui seraient consacrés au rétablissement de notre appareil productif et à la restitution

de pouvoir d'achat ciblée en priorité sur les ménages aux revenus les plus modestes. La rapporteure générale a publié les évaluations du ministère des finances sur les effets attendus de ces mesures lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative en juin 2014 ⁽¹⁾ et du débat d'orientation des finances publiques en juillet 2014 ⁽²⁾.

En dépit des mesures massives de baisse de prélèvements obligatoires en direction des entreprises qui représente à horizon 2017, environ de 2,5 points de PIB, le taux de PO ne baisserait *in fine* que de 0,3 point de PIB et ce, en raison d'une hypothèse d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires à législation constante qui retrouverait dès 2016 l'unité. Il n'est cependant pas exclu que l'élasticité reste durablement inférieure à l'unité et dans ce cas, le taux de PO pourrait baisser plus fortement que ne le prévoient les hypothèses du Gouvernement.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que leur élasticité au PIB est égale à 1.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité s'éloigne de l'unité. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors supérieure à 1. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors inférieure à 1.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CF 10 de M. Charles de Courson et CF 21 de Mme Karine Berger.

M. Charles de Courson. Le nouveau système de comptabilité européenne implique que les crédits d'impôt figurent parmi les dépenses publiques. Je propose donc de les y intégrer. Pour les années 2016-2017 je me suis contenté d'ajouter 1,5 point, ce qui suppose que la masse des crédits d'impôt reste stable par rapport à la croissance des richesses. Par souci d'homogénéité, j'ai procédé de la même manière avec le taux de prélèvements obligatoires.

(1) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014, n° 2049, 18 juin 2014.

(2) Rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques, n° 2103.

Il est intéressant d'observer, avec les chiffres donnés par le Gouvernement, qu'avec les crédits d'impôt, la dépense publique stagne à 57,7 points de PIB pour 2014 et à 57,6 l'année suivante, alors que, hors crédits d'impôt, la baisse est de 0,4 point.

Mme Karine Berger. Conformément au rapport présenté avec notre collègue Olivier Carré, nous souhaitons que figure dans le texte l'évolution des dépenses publiques hors crédits d'impôt et compte tenu des crédits d'impôt – qui est désormais la seule notion reconnue par la Commission européenne. Toutefois, rien n'oblige à publier le taux de prélèvements obligatoires en y intégrant les crédits d'impôt. Le règlement européen (UE) n° 549/2013 précise bien que la notion de dépenses publiques a évolué mais pas celle de taux de prélèvements obligatoires.

Mme la rapporteure générale. Les amendements ne présentent pas les mêmes chiffres quant au taux de dépenses publiques intégrant les crédits d'impôts mais il semble que les plus exacts soient ceux de M. de Courson. Il paraît intéressant, en effet, d'inclure comme dépenses budgétaires les crédits d'impôt, ainsi que l'ont suggéré nos collègues Karine Berger et Olivier Carré la semaine dernière, notamment au regard des évolutions demandées par Eurostat dans le système européen de comptabilité (SEC 2010).

L'amendement CF 10 tend, en plus, à intégrer les crédits d'impôts dans les taux de prélèvements obligatoires, alors que le règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne ne fait nullement mention desdits taux. Avis défavorable.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget. Sauf à me faire jésuite, je confirme l'analyse de Karine Berger, déjà confirmée, du reste, par la rapporteure générale : le taux de prélèvements obligatoires « y compris crédits d'impôt » n'est pas une notion actuellement retenue et n'a donc pas à figurer dans le texte. Je suggère par conséquent que l'amendement CF 10 soit retiré.

Le Gouvernement n'est, en revanche, pas opposé à cette mention – il la trouve même utile – s'agissant de la dépense publique.

Pour ce qui est des chiffres, je donnerai presque raison à M. de Courson puisque ceux concernant 2014, 2015 et 2016 sont les mêmes que les nôtres, celui pour 2017 étant pour lui de 56 points de PIB contre 56,1 points pour nous.

Si ces amendements étaient retirés et redéposés en tenant compte des suggestions que j'ai faites, le Gouvernement s'y montrerait favorable.

M. le président Gilles Carrez. La rédaction d'un amendement conjoint Berger-de Courson me semblerait une proposition tout à fait honnête !

Les amendements CF 10 et CF 21 sont successivement retirés.

M. Dominique Lefebvre. L'arrière-plan politique de ces deux amendements me laisse perplexe. Les documents que le Gouvernement va transmettre à Bruxelles auront tout intérêt à respecter les dernières conventions. Les crédits d'impôt sont considérés comme des dépenses publiques, dont acte. Je suis d'avis que le document doit laisser apparaître les données avec et hors crédits d'impôt.

En revanche, je ne comprends pas que les crédits d'impôt puissent être pris en compte dans le calcul de la dépense publique et pas dans celui des prélèvements obligatoires. Je ne saisis pas la cohérence du raisonnement : si on range un crédit d'impôt en dépense, cela implique qu'il a été précédé d'une recette. Aussi l'amendement de M. de Courson avait-il sa cohérence.

Au-delà de la manière dont sont présentés ces chiffres, la vraie question est de savoir quel est le taux effectif d'imposition. Ainsi, une baisse de dépense fiscale n'a jamais constitué une économie sur la dépense mais une augmentation de prélèvements qui, *in fine*, pèse sur les acteurs économiques. Pourquoi donc nous rallier à un dispositif qui sera déséquilibré ?

M. le président Gilles Carrez. Ce n'est pas faux. Du reste, quand nous avons discuté de ce point la semaine dernière, nous sommes convenus de mentionner le taux de prélèvements obligatoires hors crédits d'impôt et y compris crédits d'impôt.

Mme Karine Berger. Nous allons fournir une ligne « recettes publiques y compris crédits d'impôt » mais il n'avait pas été question d'une même ligne pour les prélèvements obligatoires.

M. le président Gilles Carrez. Ces dernières données seront fournies à part mais nous étions convenus, en effet, que le texte ne le prévoirait pas.

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

*

* *

Article 6

Déclenchement du mécanisme de correction

Le présent article reprend et complète les dispositions l'article 5 de la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 qui définit les modalités et les conséquences du mécanisme de correction des écarts et instaure une conférence des finances publiques. Il s'agit d'une instance de concertation couvrant l'ensemble du champ des administrations publiques, destinée à associer tous les acteurs des finances publiques au respect de la trajectoire de rétablissement des comptes publics.

I. UN DISPOSITIF PRÉCISANT LES MODALITÉS DE CORRECTION DES ÉCARTS

Conformément au mécanisme de correction des écarts prévu par l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, le présent article précise les modalités du mécanisme de correction des écarts importants constatés entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel définie par la future loi de programmation des finances publiques.

Dans la mesure où l'essentiel du dispositif prévu par le présent article repose sur les mêmes principes de fonctionnement que le mécanisme de correction de la loi organique précitée et que ceux définis par l'article 5 de la loi n° 2012-1558 de programmation des finances publiques 2012-2017, le présent commentaire se bornera à un rappel des principes et se concentrera sur les dispositions complémentaires nouvelles.

Le **I** renvoie à l'article 23 de la loi organique, qui reprend lui-même sur ce point les dispositions du traité de la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques dans l'Union économique et monétaire (TSCG), selon lesquelles un écart est qualifié d'important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. Cet écart est apprécié dans le cadre d'une évaluation prenant comme référence le solde structurel.

Le présent article modifie les modalités précédentes en prévoyant que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) constate l'écart important au moment du dépôt du projet de loi de règlement et non plus au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOPF). En effet, la loi de règlement constitue le « rendez-vous » traditionnel du Parlement pour examiner les résultats de l'année écoulée par rapport à la prévision. Le Gouvernement ne propose en revanche ses mesures de correction qu'à l'occasion du DOPF afin de respecter le « chaînage vertueux » prévu par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En mai 2014, le HCFP a constaté l'existence d'un « écart important » par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT fixé dans la précédente loi de

programmation pour les années 2012 à 2017, ce qui aurait dû déclencher un mécanisme de correction. Toutefois, le Gouvernement, pour prendre en compte les circonstances exceptionnelles dues à une atonie persistante de la croissance économique et à une inflation très basse, a fait le choix de présenter une nouvelle trajectoire et un nouvel objectif de moyen terme fixé à $-0,4\%$ de déficit structurel pour l'année 2019. **La rapporteure générale salue le choix qui a été fait de ne pas « infliger » au pays un ajustement structurel supplémentaire.**

Les **II** et **III** de l'article reprennent *in extenso* les dispositions de l'article 5 de la précédente loi de programmation qui prévoit que le mécanisme de correction des écarts ne s'applique pas en cas de « *circonstances exceptionnelles* » définies par le TSCG.

II. LA CRÉATION D'UNE INSTANCE DE CONCERTATION

Le **IV** de l'article prévoit l'instauration d'une conférence des finances publiques.

A. LA SUPPRESSION DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DES FINANCES PUBLIQUES

La dépense de l'État représente moins d'un tiers de la dépense publique. Les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales jouent un rôle croissant et entretiennent des relations financières étroites avec l'État. Un pilotage renforcé de nos finances publiques dans leur ensemble constitue un enjeu majeur pour la réussite du redressement des comptes publics.

Or à l'heure actuelle, les finances publiques sont pilotées de manière cloisonnée : les budgets locaux, de l'État et de la sécurité sociale sont votés de façon dissociée et le programme de stabilité ne fait pas l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs. Seul l'État s'engage auprès de ses partenaires européens alors que d'autres administrations publiques sont concernées.

Pour répondre à l'exigence de concertation entre tous les acteurs et faire face à la situation dégradée des comptes publics, deux instances avaient été créées en 2006 : la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques, chargées de préparer les réunions de la Conférence. Ces deux instances regroupaient le Gouvernement, le Parlement, le Conseil économique et social, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, ainsi que les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et l'administration.

La dernière réunion de la conférence a eu lieu le 28 mai 2008 et a eu pour objet d'expliquer la stratégie de retour à l'équilibre des comptes publics en 2012. Cette réunion ne correspondait pas à la philosophie qui a présidé à la constitution de la Conférence puisque le Gouvernement s'était contenté d'expliquer une

stratégie élaborée *ex ante*, sans chercher à la construire en partenariat avec les autres acteurs. Deux autres réunions ont eu lieu en 2010 sous le nom de « conférence nationale des déficits publics » au plus haut de la crise des dettes souveraines.

La Conférence n'a plus été réunie depuis 2010. En application du paragraphe 2 de l'article 3 du TSCG, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a créé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé de donner des avis consultatifs sur les hypothèses de croissance, le respect de la trajectoire de solde structurel et les mesures de correction prises en cas de dérapage. En conséquence, le décret n° 2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil a abrogé le décret du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques qui a perdu son objet.

B. LA CRÉATION D'UNE CONFÉRENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Si la mise en place du Haut Conseil est venu répondre à un besoin réel, elle n'en a pas pour autant conduit à couvrir toutes les nécessités qu'appelle un pilotage global de nos finances publiques. En effet, en l'état du droit, il n'existe plus aucune instance de concertation permettant d'organiser un dialogue entre les différents acteurs des finances publiques que sont notamment l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

C'est pourquoi, le présent article, dans son IV, instaure « *une conférence des finances publiques qui élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques* ». Elle « *évalue* » également « *la contribution des différentes administrations publiques* » et formule des recommandations « *permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme* ». Il s'agit d'un organe consultatif.

Dans ce cadre, la conférence a une double mission : dans le cadre du mécanisme de correction, dans le cadre plus général de pilotage des finances publiques.

Une première question concerne l'articulation de sa mission avec celle du HCFP. Rappelons qu'en vertu de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, le HCFP rend un avis sur l'exécution de l'année passée, dont l'objet est d'identifier les « *écarts importants* » entre le niveau constaté du solde structurel et le niveau prévu par la loi de programmation. Contrairement aux autres avis rendus par le Haut conseil, qui n'entraînent aucune conséquence juridique, l'avis relatif à l'exécution peut, s'il constate des écarts importants, enclencher la procédure dite de « *correction automatique des écarts* » et peut amener le Gouvernement à proposer des mesures de baisse des dépenses touchant les collectivités territoriales et/ou les organismes de sécurité sociale...

La Conférence sera-t-elle le lieu où le Gouvernement présentera ces mesures ou celui-ci fixera-t-il simplement un objectif de baisse de dépenses en laissant les représentants des autres sous-secteurs présenter leur propre proposition ? Comment les recommandations émises par cette instance s'articuleront avec les missions du Comité des finances locales (CFL) ? L'article renvoie la réponse à ces questions à un futur décret qui déterminera les modalités de fonctionnement de la Conférence.

À la suite des recommandations de la Cour des comptes⁽¹⁾, le présent projet de loi de programmation prévoit des objectifs de croissance des dépenses publiques totales, déclinées par catégories d'administrations (État, ODAC, ASSO et APUL). La Conférence devra être le lieu d'élaboration de ces objectifs. Elle devra également éclairer les décisions du Parlement, seul lieu où se déterminent les règles budgétaires et fiscales.

Au-delà de l'étendue de ces missions, les modalités de fonctionnement – composition, mode de saisine, rythme de réunion, moyens... – de la conférence conditionneront la réalité de l'exercice de ces missions.

Elle se réunira au moins une fois par an et à chaque fois que le mécanisme de correction automatique des écarts sera déclenché. Enfin, l'article prévoit qu'un décret viendra déterminer sa composition et ses modalités de fonctionnement.

La création puis la suppression de la conférence nationale des finances publiques a montré la difficulté de piloter les finances publiques lorsqu'une grande part de la dépense publique n'est pas le seul fait de l'État *stricto sensu*.

*

* *

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

(1) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014.

Chapitre II L'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017

Article 7

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

Selon les estimations du Gouvernement, la croissance en valeur des dépenses publiques, c'est-à-dire exprimée en euros courants, hors crédits d'impôts ⁽¹⁾, ralentirait pour la seconde année consécutive en 2015 à 1,1 %, au lieu de 1,4 % en 2014, 2 % en 2013 et 3 % en moyenne entre 2002 et 2012.

Elle remonterait par la suite, notamment du fait d'un retour de l'inflation à des taux plus proches de 2 %.

La croissance en volume de la dépense publique hors crédits d'impôt, c'est-à-dire exprimée en euros constants, diminuerait fortement entre 2013 (+ 1,3 %) et 2015 (+ 0,2 %), puis subirait un ressaut en 2016 (+ 0,5 %) du fait de l'augmentation du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et de remises de dette aux États étrangers, avant de s'annuler en 2017.

La maîtrise de la dépense publique au travers de la mise en œuvre des mesures du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur sa croissance tendancielle doit donc permettre de contenir son évolution au niveau de l'inflation.

CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de croissance de la dépense publique en valeur	2,0	1,4	1,1	1,9	1,8
Taux de croissance de la dépense publique en volume	1,3	0,9	0,2	0,5 *	0,0
Inflation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1¾

* L'année 2016 sera marquée par des dépenses exceptionnelles liées, notamment, à un ressaut du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et aux remises de dette aux États étrangers.

Source : présent projet de loi.

Le tableau suivant illustre la participation de l'ensemble des administrations publiques à cet effort, notamment au titre de l'année 2015 au cours de laquelle 21 milliards d'euros d'économies doivent être réalisés.

(1) La présentation de la dépense publique hors crédits d'impôt permet de comparer l'évolution de cet agrégat en neutralisant les modifications de périmètre de la dépense publique entre le SEC 2005 et le SEC 2010, système européen de comptabilité appliqué depuis le 1^{er} septembre 2014, qui intègre les crédits d'impôt restituables dans les dépenses des administrations publiques.

CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VALEUR PAR SOUS-SECTEUR

	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques hors crédits d'impôt	2,0	1,4	1,1	1,9	1,8
<i>Administrations publiques y.c. crédits d'impôt</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>1,6</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>
Dont administrations publiques centrales hors crédits d'impôt	0,5	0,4	0,3	0,8	0,4
<i>Dont administrations publiques centrales y.c. crédits d'impôt</i>	<i>0,3</i>	<i>2,6</i>	<i>1,4</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>
Dont administrations publiques locales	3,4	1,2	0,3	1,8	1,9
Dont organismes de sécurité sociale	2,3	2,3	0,8	2,1	2,3

Source : présent projet de loi.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF1 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement va exactement dans le sens de la présentation par la rapporteure générale de l'évolution moyenne annuelle des dépenses par période en valeur absolue, ce qui permettait de bien percevoir la décélération de la croissance de la dépense publique. La présentation uniquement en pourcentage de PIB rend le texte hermétique, d'où ma proposition d'ajouter une ligne de données en valeur absolue. La loi de finances doit se rendre intelligible. Que nos dépenses publiques doivent augmenter au maximum de 13,1 milliards d'euros en 2015 et de 22,9 milliards d'euros en 2016, on comprend ce que cela signifie ; ce n'est pas le cas d'une augmentation exprimée en points de PIB, surtout sachant que le PIB lui-même varie. C'est la règle retenue par le TSCG, mais l'on peut tout à fait exprimer les objectifs de deux façons différentes ; tel est le sens de mon amendement.

Mme la rapporteure générale. Courir deux courses à la fois est compliqué quand on pilote les finances publiques. Gardons la valeur absolue pour l'analyse. Avis défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. On peut complexifier à souhait en sorte que personne ne s'y retrouve. Une évolution de 0,8 point ne veut rien dire, d'autant qu'on la rapporte à un PIB qui n'est qu'estimé en début d'année puis ajusté à plusieurs reprises par la suite. D'accord pour la transparence et des objectifs clairs, mais si l'on n'adopte pas la proposition du président Carrez, la présentation des données sera toujours aussi illisible.

M. le président Gilles Carrez. J'ajoute que les 50 milliards d'euros d'économies que le Gouvernement veut réaliser passent mal auprès de certains membres de la majorité. Il serait de bonne pédagogie de leur montrer directement que, malgré ces 50 milliards d'économies, la dépense publique va significativement augmenter.

M. Alain Fauré. Merci de votre effort de pédagogie à l'égard des personnes dont l'incompréhension des chiffres semble vous préoccuper, monsieur le président ! Reste que nous n'avons pas envie de voir cet amendement adopté et nous ne le soutiendrons pas.

M. le secrétaire d'État. Je laisse aux députés de la majorité le soin de faire de la pédagogie ; j'ajouterai ma pierre à l'édifice en séance. La présentation liminaire de la rapporteure générale m'a paru parfaitement claire et synthétique. Je vous remercie, d'ailleurs, monsieur le président, d'avoir souligné que les dépenses des collectivités territoriales augmenteront de 1,3 %. Ce qui vaut dans un sens, pour des économies qui seraient virtuelles, vaut également dans l'autre sens concernant les baisses de dotations ou les baisses de recettes des collectivités territoriales. Je vous saurai gré de faire preuve de la même pédagogie à ce sujet. Le Gouvernement ne souhaite pas l'adoption de cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF22 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Nous proposons, ici aussi, de mentionner l'évolution des dépenses « y compris crédits d'impôt », cette fois pour les administrations publiques. Les données que nous fournissons sont issues du tableau 5 de l'annexe du projet de loi de programmation des finances publiques tel que publié par le Gouvernement.

Mme la rapporteure générale. Pour un décompte de ligne, cet amendement présente un problème rédactionnel.

Mme Karine Berger. Je le retirerai volontiers dès lors que le Gouvernement est d'accord pour qu'on ajoute ces chiffres.

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement est d'accord si l'on dispose bien des deux séries de données, et donc si, dans l'amendement qui sera à nouveau présenté, l'on substitue le mot « ajouter » au mot « remplacer ».

Mme Karine Berger. Soit. Nous sommes navrés de ces inexactitudes, mais nous n'avons disposé du texte que mercredi et, la date limite de dépôt des amendements étant fixée à samedi avant dix-sept heures, nous avons fait avec les moyens du bord.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

Diminution des dépenses en valeur

Le présent article propose d'ajuster les plafonds de la double norme de dépense appliquée aux dépenses de l'État depuis 2011.

Pour rappel, cette norme de dépenses a été introduite dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et comprend deux étages :

– la norme de stabilisation en volume, introduite dès 2004, dont le périmètre a été resserré en 2011 pour exclure du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ainsi que les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (dite norme « zéro volume ») ;

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

Pour rappel, un effort particulier a été réalisé à l'occasion de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 sur la norme de dépense en valeur afin de corriger l'impact sur le solde de l'année 2014 de l'écart constaté entre la prévision inscrite dans la loi de finances pour 2013 et l'exécution 2013.

Il a ainsi été décidé d'abaisser le niveau des dépenses sous cette norme de 1,6 milliard d'euros nets supplémentaires pour atteindre 276,9 milliards d'euros, soit un niveau inférieur de 0,6 % au plafond fixé par la loi de finances pour 2014.

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE L'ÉTAT DE LA NORME « EN VALEUR »
DE LA LFI 2013 AU PLFR 2014**

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

	LFI 2013 format 2013	LFI 2013 format 2014	LFI 2014	Écarts	PLFR 2014
Dépenses du budget général, hors dette et pensions, mécanisme européen de stabilité, Banque européenne d'investissement et programme d'investissement d'avenir 2	199,0	199,2	199,0	- 1,6	197,4
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	55,7	55,7	54,2		54,2
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	19,6	19,6	20,2		20,2
Plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public	5,1	5,6	5,1		5,1
Dépenses de l'État hors dette et pensions (périmètre de la norme « en valeur »)	279,4	280,1	278,5	- 1,6	276,9
Évolution des dépenses sous norme « en valeur » par rapport à la LFI 2013			- 1,7	- 1,6	- 3,3
Charge de la dette	46,9	46,9	46,7	- 1,8	44,9
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	45,2	45,2	45,4		45,4
Dotations au Mécanisme européen de stabilité et recapitalisations de la Banque européenne d'investissement	8,1	8,1	3,3		3,3
Deuxième programme d'investissements d'avenir	0,0		11,0	0,0	11,0
Dépenses totales du budget de l'État (y compris plafonnement des impositions et ressources affectées aux opérateurs)	379,7	380,4	384,8	- 3,4	381,4
Dépenses nettes du budget général, hors plafonnement des impositions et ressources affectées aux opérateurs	374,6	374,7	379,7	- 3,4	376,3

Les dispositions du présent article proposent de continuer cet effort en plafonnant la dépense de l'État sous norme comme suit :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NORMÉES DE L'ÉTAT POUR LA PÉRIODE 2015-2017

(en milliards d'euros)

	PLFR 2014	LFI 2014 (format 2015)	PLF 2015	2016	2017
Norme en valeur	276,9	286,9	282,81	280,65	275,48
Norme en volume	367,1	379,09	372,95	374,53	373,97

Cette évolution est présentée de manière détaillée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	LFI 2014 Format PLF 2015	PLF 2015	LPFP 2016	LPFP 2017
Dépenses du budget général (hors dette, pensions et mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>)	204 225	203 496	203 262	202 719
Taxes affectées plafonnées et prélèvements exceptionnels	6 168	5 079	5 054	5 417
Total des dépenses des ministères et affectations de recettes plafonnées	210 393	208 575	208 316	208 136
<i>Soit en écart à 2014</i>		- 1 818	2 077	- 2 257
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	20 224	21 042	22 801	21 481
Total des dépenses de l'État hors dette, pensions, dotations aux collectivités et prélèvements exceptionnels	230 617	229 617	231 117	229 617
<i>Soit en écart à 2014</i>		- 1 000	500	- 1 000
Transferts aux collectivités locales (prélèvements sur recettes et mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>)	56 863	53 196	49 530	45 863
<i>Soit en écart à 2014</i>		- 3 667	- 7 333	- 11 000
Prélèvements sur fonds de roulement prévus en loi de finances pour 2014	- 481			
Total des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions	286 999	282 813	280 647	275 480
<i>Soit en écart à 2014</i>		- 4 186	- 6 352	- 11 519
Charge de la dette	46 654	44 337	47 696	50 093
Contributions au CAS <i>Pensions</i>	45 439	45 797	46 190	48 401
Total des dépenses de l'État, hors dotation au mécanisme européen de stabilité et deuxième programme d'investissements d'avenir	379 092	372 947	374 533	373 975

* Hors réserve parlementaire, intégrée aux dépenses du budget général.

Source : projet de loi de finances.

Pour tenir cette trajectoire, l'État devra mettre en œuvre la part des économies lui revenant dans le plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la croissance en tendance de la dépense publique pour les années 2015-2017, à savoir 19 milliards d'euros, dont 7,7 milliards au titre de l'année 2015. Ces économies sont détaillées dans l'annexe n° 5 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF2 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Il s'agit ici de retenir un agrégat de dépenses de l'État le plus complet possible. Aujourd'hui, après diverses adjonctions, l'agrégat en vigueur est bien meilleur que celui d'il y a six ou sept ans, mais il n'inclut pas les dépenses exceptionnelles. Or chaque dépense, même si

elle est qualifiée d'exceptionnelle, conduit à une majoration de l'emprunt, et tout le problème viendra de la mobilisation de ces emprunts. Ainsi, le PIA n'est pas pris en compte dans l'agrégat de dépenses de l'État alors qu'il participe de la dépense publique. Il en va de même pour le MES puisque, contrairement au fonds européen de stabilité financière qui fonctionnait en garantie, il est désormais considéré comme une dotation budgétaire. Il faut donc, ici aussi, emprunter. S'ajoute la dotation à la BEI.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable. J'ai certes mentionné que, sur les quelque 1 200 milliards d'euros de dépenses publiques, la moitié entrait dans le cadre d'une contraignante évolution. Néanmoins, le MES est un dispositif assurantiel décidé de façon commune avec nos partenaires européens. Avant de l'intégrer dans la norme « zéro volume », d'autres dépenses pourront être traitées auparavant.

Un programme a été voté concernant le PIA. Il doit pouvoir être mobilisé au service de projets créateurs de croissance.

L'amendement est rejeté.

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Article 9

**Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs
sur la période 2014 à 2017**

Le présent article rappelle l'objectif de stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de la programmation, qui devront être comparés à ceux figurant dans les plafonds d'emplois fixé par la loi de finances pour 2012, soit 1 934 490 ETPT pour les ministères et 373 518 ETP pour les opérateurs.

Cet objectif se traduit en 2015 par un effort de réduction de 2 % en moyenne des effectifs des ministères, hors ministères prioritaires, et de -0,4 % sur les opérateurs non prioritaires.

L'annexe n° 4 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015 détaille les mesures prises en 2015 sur les effectifs de l'État et de ses opérateurs pour respecter cet objectif.

*

* *

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

*

* *

Article 10

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

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

Il fixe à ce titre deux objectifs de maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale à périmètre constant plus ambitieux que ceux présentés dans la dernière loi de programmation pour les années 2012 à 2017, dépenses qui portent une large part de la dépense publique (47 % en 2013, hors transferts aux autres sous-secteurs).

OBJECTIF DE CROISSANCE EN VALEUR DES DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Loi de programmation	2015	2017	2019	Taux de progression moyen 2015-2017
LPPF 2012-2017	499,2	514,4	530,5	3 %
LPPF 2014-2019	476,6	486,8	498,3	2 %

OBJECTIF DE CROISSANCE EN VALEUR DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE

(en milliards d'euros)

Loi de programmation	2015	2017	2019	Taux de progression moyen 2015-2017
LPPF 2012-2017	184,5	189,1	193,8	2,4 %
LPPF 2014-2019	182,3	186	189,5	1,9 %

Ces objectifs sont cohérents avec les efforts réalisés au cours des dernières années sur la maîtrise de l'objectif nationale de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (son taux d'accroissement devrait continuer à baisser entre 2014 et 2015 pour se stabiliser à 2 % sur la période 2015-2017) et les réformes qui seront mises en œuvre dans le cadre de la Stratégie nationale de santé (renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière, virage ambulatoire, efforts sur les produits de santé et amélioration de la pertinence du recours au système de soin). Ces évolutions sont détaillées dans l'annexe n° 8 du tome I du rapport général relatif au projet de loi de finances pour 2015.

*

* *

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

*

* *

Article 11

Instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale

Le présent article vise à introduire un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), strictement indicatif comme l'impose le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

Cet objectif doit permettre de mieux associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, tout en leur apportant une information à moyen terme sur leurs perspectives financières. Cela permet aussi pour l'État d'avoir une approche globale, puisque que la dette et le déficit au sens du traité de Maastricht sont consolidés pour toutes administrations publiques. Comme l'indique le rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy remis au Président de la République en avril 2014⁽¹⁾ : *« il est essentiel de prendre conscience que le problème est d'abord un problème collectif et il importe de le traiter comme tel. Au regard de nos engagements européens, cette solidarité de l'ensemble demeurant manifeste »*. Il s'agit ainsi de *« traduire la complète solidarité de tous les acteurs publics au regard de la situation des finances publiques »*.

À ce titre, cet article institue l'une des règles les plus structurantes en termes de gouvernance proposées par la présente loi de programmation en ce qu'il crée les conditions d'un débat entre les collectivités territoriales, représentées par le Comité des finances locales (CFL), et l'État sur le niveau de l'évolution de la dépense locale à tenir à moyen terme. Il permettra d'enrichir les discussions susceptibles de se dérouler au sein de la conférence des finances publiques institué par l'article 6 du présent projet de loi.

I. DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (LPFP), *« les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées »*.

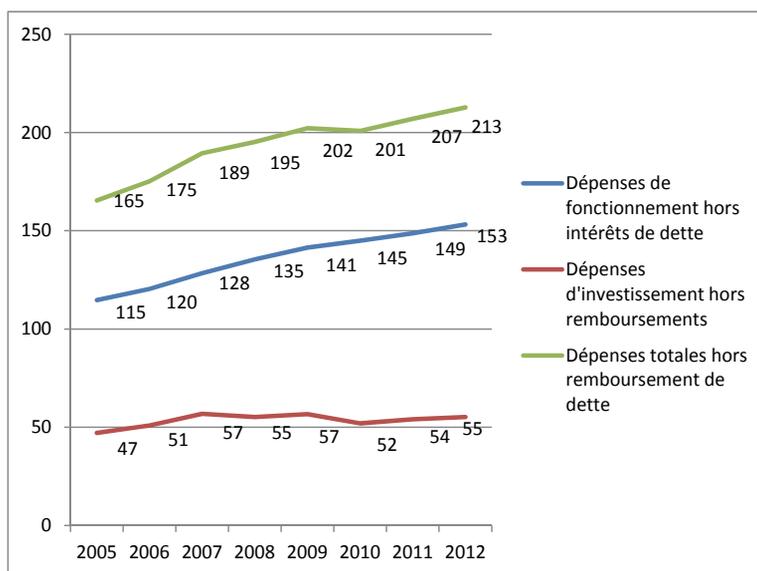
Ce principe souligne l'importance de l'association des collectivités territoriales à l'effort collectif de redressement des finances publiques et ce d'autant que leur rôle croissant dans la conduite des politiques publiques s'est traduit par une augmentation des besoins à financer et des projets à piloter. La dépense locale représente ainsi 21 % des dépenses publiques en 2013.

(1) Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, avril 2012, <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Rapport-Lambert-Malvy.pdf>.

Toutefois, son évolution a été qualifiée de « *préoccupante* » par la Cour des comptes dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2014, du fait notamment de la croissance continue des dépenses de fonctionnement et de l'endettement.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR TYPE DE DÉPENSE

(en milliards d'euros)



Source : INSEE (les données 2012 sont encore provisoires).

Ce constat, s'il invite à la vigilance, doit être nuancé alors même que MM. Alain Lambert et Martin Malvy, dans leur rapport précité, soulignent les bonnes pratiques mises en œuvre par de nombreuses collectivités territoriales en matière de maîtrise de la dépense publique. À ce titre, les collectivités territoriales devront d'ailleurs réaliser 11 milliards d'euros d'économies dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros qui sera mis en œuvre par l'ensemble des administrations publiques sur la période 2015-2017.

Ce plan se traduira par une baisse des concours financiers en faveur des collectivités territoriales de 3,7 milliards d'euros par an qui s'ajouteront à la baisse de 1,5 milliard d'euros déjà adoptée en loi de finances pour 2014.

Pour mémoire, l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 fixait déjà un objectif de baisse progressive des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

**OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES POUR 2012-2015**

(en milliards d'euros)

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

Ces concours sont constitués des ressources évoluant sous l'enveloppe normée, soit :

- des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, hors fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;
- de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle ;
- des crédits du budget général de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

PRÉVISIONS DU MONTANT DES CONCOURS DE L'ÉTAT SOUS ENVELOPPE NORMÉE

(en milliards d'euros)

	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015
Total des concours de l'État sous enveloppe normée	50,53	47,29 (*)	43,54

* Cette baisse de 3,24 milliards d'euros s'explique à hauteur de 1,7 milliard d'euros par la substitution de ressources fiscales à la dotation globale de décentralisation en faveur de la formation professionnelle et à hauteur de 1,5 milliard d'euros par la baisse de la dotation globale de fonctionnement adoptée en LFI 2014.

Source : *commission des Finances* ⁽¹⁾.

II. LES MESURES PROPOSÉES

S'inspirant du rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy ⁽²⁾, le présent article reprend en les complétant les dispositions de l'article 9 de la LPPF 2012-2017 qui disposait que « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ».

Au **I**, il réaffirme le principe d'association des collectivités territoriales au redressement des finances publiques dans les mêmes termes que ceux retenus par la précédente LPPF.

(1) Voir le commentaire de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2015 relatif à l'évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

(2) Pour rappel, la proposition 48 de ce rapport recommandait en effet de « formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens ».

Au **II**, il institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale en valeur, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant. Pour cela, il définit la dépense publique locale comme « *la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunt* ». Cette définition est conforme aux normes comptables utilisées par les collectivités territoriales.

Aucune distinction n'est donc opérée, en termes de maîtrise de la dépense, entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

**TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR
PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION**

2014	2015	2016	2017
1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %

Ces taux ont été fixés sur l'anticipation :

- d'un ralentissement de la dépense locale marqué en 2014 et 2015 du fait de la baisse substantielle des dépenses d'investissement locales (– 5 % en 2014 et – 6 % en 2015), découlant notamment de la tenue des élections municipales en mars 2014 ;

- d'une remontée relativement contenue de la dépense locale au titre des années 2016 et 2017, égale à l'inflation attendue en fin de période de programmation.

Ces anticipations sont davantage détaillées dans le rapport annexé à la présente loi de programmation aux termes duquel « *la maîtrise accrue de la dépense locale devrait se traduire par une dépense hors investissement qui évoluerait de manière limitée* » entre 2013 et 2017 en euros constants et qui devrait même décroître en point de PIB si les prévisions de croissance se réalisent.

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES PAR RAPPORT AU PIB

(en point de PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,9	11,9	11,7	11,6	11,4

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Cette modération de l'évolution de la dépense publique locale résultera de la baisse de 11 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur la période 2015-2017 (à hauteur de 3,7 milliards d'euros par année), mais aussi des efforts que les collectivités consentiront à réaliser dans le cadre de leur association plus étroite à l'objectif de redressement des finances publiques.

À ce titre, et dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'évaluation préalable de l'article rappelle que « *les élus ont pu se prononcer sur l'instauration de cet objectif lors de la présentation au Comité des finances locales du rapport* (de MM. Alain Lambert et Martin Malvy) ».

Une telle consultation est institutionnalisée par l'article 28 de la présente loi de programmation qui prévoit la présentation annuelle au CFL d'un bilan sur la tenue de l'objectif par le Gouvernement.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 27 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Alain Fauré. Il est proposé de plafonner uniquement les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, le rapport présenté par MM. Martin Malvy et Alain Lambert préconisant de ne plafonner en aucun cas les dépenses d'investissement, qui contribuent au dynamisme économique du pays.

Mme la rapporteure générale. Sagesse : les chiffres présentés doivent être corrigés.

M. le secrétaire d'État. Le taux d'évolution de la dépense locale, préconisé par le rapport « Malvy-Lambert », n'est qu'indicatif. Le Gouvernement n'est pas opposé à l'établissement d'un tableau détaillé sur l'augmentation globale des dépenses des collectivités locales comportant notamment cet indice sur leurs dépenses de fonctionnement, à condition toutefois que soient retenus des chiffres supérieurs. Accusé d'étrangler les collectivités locales, le Gouvernement aurait presque pu – mais c'eût été scélérat – accepter les chiffres de M. Fauré et de ses collègues, mais nous souhaitons nous montrer un peu plus réalistes. Je suggère que vous preniez contact avec mon cabinet afin de réécrire l'amendement.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement ne se substitue pas à l'une ou l'autre des dispositions de l'article : il le complète en précisant l'évolution indicative des dépenses de fonctionnement. Il faut, en effet, être vigilant sur cette ligne de fuite qu'est l'endettement non contrôlé des collectivités locales.

M. Dominique Lefebvre. Nous avons tout intérêt, au regard des objectifs de maîtrise des dépenses, à isoler l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités. À l'heure où l'on souligne la nécessité des investissements publics, notamment locaux, ceux des collectivités apparaîtront en baisse en raison, non de désengagements de l'État, mais du cycle électoral : c'est là un problème au regard de l'affichage politique.

Outre que les collectivités doivent participer à l'effort de maîtrise des dépenses, l'investissement public local, à l'avenir, ne dépendra plus des dotations de l'État mais des capacités de rationalisation des administrations territoriales.

Certains élus sont capables de faire évoluer la dépense locale de 1 % par an tout en améliorant le service rendu : pourquoi d'autres n'en font-ils pas de même ? Le principe de l'amendement me semble plus vertueux que le fait de prétexter la baisse des dotations de l'État pour remettre en cause l'effort demandé aux collectivités.

M. Patrick Ollier. Sur le fond, l'amendement est judicieux, surtout si l'on tient compte de l'évolution de la dette. Une telle mesure, si elle avait été décidée plus tôt, aurait permis une meilleure régulation et évité les frappes aveugles – moins 1,5 milliard d'euros de dotations aux collectivités en 2014 et moins 3,7 milliards en 2015 –, qui n'incitent pas les élus locaux à des pratiques vertueuses.

M. Alain Fauré. Je retire l'amendement. L'objectif est bien de diminuer la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à certaines communes et d'ajuster la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en fonction des besoins d'investissements.

Vos remarques sur les dotations aux collectivités, monsieur Ollier, me font penser à la révision générale des politiques publiques, la RGPP, qui, de fait, frappait indistinctement.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

*

* *

Article 12

Mise en réserve sur l'État et l'ONDAM

Le présent article propose de fixer un taux de réserve minimal sur les crédits du budget de l'État et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

1. Le principe de la réserve

Aux termes du 4 bis de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, issu de la loi organique du 12 juillet 2005 ⁽²⁾, le Gouvernement présente dans le cadre du projet de loi de finances de l'année les « mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

Cette mise en réserve se traduit par le « gel » d'une partie des crédits qui permet de dégager une marge de précaution pour, en cours de gestion, appliquer le principe dit « d'auto-assurance », en vertu duquel les dépenses imprévues sont financées par un redéploiement de crédits au sein de la même mission, ou réaliser des économies supplémentaires.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu un taux minimal de réserve de 0,5 % sur le titre 2 et de 5 % sur les autres titres, avec une modulation pour les subventions versées à des organismes chargé d'une mission de service public.

2. L'augmentation progressive du taux de mise en réserve

Le taux de mise en réserve des dépenses, hors titre 2 « Dépenses de personnel », a augmenté chaque année d'un point entre la loi de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2015.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

(2) Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

Taux	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5 %	6 %	7 %	8 %
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Montant de la réserve en début d'exercice (<i>en milliards d'euros</i>)	5,8	6,5	7,5	8

Au début de l'année 2014, la réserve représentait ainsi 600 millions d'euros pour les crédits du titre 2 et 6,9 milliards d'euros pour les autres crédits au lieu respectivement de 600 millions d'euros et de 5,9 milliards d'euros en 2013 (hors gel complémentaire de 2 milliards d'euros adopté en cours d'année).

En 2015, l'augmentation des taux devrait conduire à constituer une réserve de 8 milliards d'euros.

Cette évolution traduit à la fois le souhait de renforcer les capacités de pilotage infra annuel et les objectifs de plus en plus rigoureux en matière de maîtrise des dépenses de l'État.

B. LA MISE EN RÉSERVE D'UNE FRACTION DU MONTANT DE L'ONDAM

La mise en réserve d'une partie des dotations intégrées à l'ONDAM est reconduite à chaque loi de programmation depuis la deuxième loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, suggérée par le rapport du groupe de travail présidé par M. Raoul Briet⁽¹⁾ et inspirée de la mise en réserve des crédits du budget général prévu par l'article 51 de la LOLF.

Le montant de la mise en réserve représente, depuis l'introduction de cette disposition, 0,3 % des dotations relevant de l'ONDAM, soit un montant de près de 530 millions d'euros.

Ces dotations sont versées à des organismes divers de sécurité sociale et ne doivent pas être confondues avec les remboursements de soins au profit des assurés.

Les gels effectués portent principalement crédits considérés comme pilotables (établissements de santé, secteur médico-social, fonds d'intervention régional, *etc.*). Le dégel des fractions mises en réserve est décidé en fonction de l'appréciation portée sur la capacité des régimes obligatoires de base à respecter l'ONDAM.

(1) Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie, mai 2010.

II. LES MESURES PROPOSÉES

Le présent article prévoit la fixation d'un taux minimal de mise en réserve des crédits de l'État afin de renforcer les capacités de pilotage infra annuel de la trajectoire de dépense de l'État.

À cette fin, le **I** prévoit que chaque année soit mis en réserve, pour chaque programme du budget général de l'État :

– au moins 0,5 % des crédits de paiement (CP) et autorisations d'engagement (AE) ouverts sur le titre 2 ;

– au moins 6 % des CP et AE ouverts sur les autres titres.

Par ailleurs, la possibilité de moduler le taux de mise en réserve sur le titre 3 « dépenses de fonctionnement » supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public est maintenue.

Au **II**, il maintient le taux minimal de mise en réserve sur l'ONDAM à 0,3 % des dotations de l'ONDAM.

*

* *

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

*

* *

CHAPITRE III
L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017

Article 13

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

Le présent article prévoit l'évolution pour le triennal 2015-2017 des crédits des missions du budget général entrant dans le champ du périmètre de la norme « zéro valeur » c'est-à-dire l'évolution des crédits du budget général hors mission *Remboursements et Dégrèvements*, hors programme *Charge de la dette* (mission *Engagements financiers de l'État*) et hors contributions de l'État employeur et de ses opérateurs au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

Il poursuit en cela la démarche budgétaire pluriannuelle instaurée par la première loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et repris par les lois de programmation des finances publiques qui lui ont succédé⁽¹⁾, en précisant le montant des enveloppes allouées à chacune des missions du budget général pour la période 2015-2017.

Sur cette période, les dépenses du budget général font l'objet d'une maîtrise différenciée compte tenu des priorités du Gouvernement.

Conformément à ces priorités détaillées dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015, treize missions verront ainsi leurs crédits augmenter dont principalement les missions *Égalité des territoires et logement*, *Enseignement scolaire* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*, tandis que les crédits de quinze missions baissent et que ceux de deux missions sont stabilisés.

Le tableau ci-dessous rappelle ces évolutions.

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL
SUR LE TRIENNAL 2015-2017**

(en crédits de paiement et en milliards d'euros)

	LFI 2014	LFI 2014 Format 2015	2015	2016	2017
Action extérieure de l'État	2,80	2,84	2,82	2,96	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,20	2,17	2,17	1,93	2,16
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,93	2,68	2,54	2,51
Aide publique au développement	2,87	2,87	2,79	2,73	2,66
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,94	2,89	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,39	2,38	2,39
Défense	29,55	29,60	29,10	29,62	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,13	1,14	1,18	1,17	1,18
Écologie, développement et mobilité durables	7,14	7,06	6,65	6,59	6,56
Économie	1,68	1,63	1,55	1,53	1,50
Égalité des territoires et logement	7,40	13,11	13,21	13,32	13,16
Engagements financiers de l'État	1,00	1,00	0,90	0,86	0,70
Enseignement scolaire	46,31	46,30	47,43	47,68	48,05
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,70	8,70	8,55	8,37	8,19
Immigration, asile et intégration	0,66	0,65	0,67	0,67	0,67
Justice	6,27	6,28	6,38	6,32	6,35
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,81	0,71	0,63	0,55
Outre-mer	2,01	2,01	2,02	2,07	2,11
Politique des territoires	0,81	0,81	0,75	0,72	0,67
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,73	25,70	25,75	25,81
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,41	6,40	6,40
Santé	1,30	1,17	1,20	1,22	1,23
Sécurités	12,12	12,15	12,17	12,21	12,21
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,65	15,38	15,55	15,80	16,00
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,45	0,43	0,48	0,52
Travail et emploi	10,78	11,41	11,07	10,53	9,84
Pour mémoire					
Provisions	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02
Relations avec les collectivités territoriales	2,61	2,68	2,68	2,68	2,68

La Commission adopte l'article 13 sans modification.

Article 14

**Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales
pour la période du budget triennal**

Le présent article fixe la trajectoire d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2015-2017 telle qu'elle résultera de l'application du plan d'économies de 11 milliards d'euros que les collectivités doivent engager au cours de cette période. Ces économies sont présentées à l'annexe n° 7 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015.

Pour rappel, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui évoluent sous cette norme de dépense sont constitués :

– des prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales (50,5 milliards d'euros pour 2015) ;

– des crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, hors crédits ouverts sur la réserve parlementaire (2,7 milliards d'euros pour cette même année).

Cet effort, réparti en parts égales sur les trois années, se traduit par une diminution de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État de 3,67 milliards d'euros par an.

**ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Enveloppe normée	56,86	53,20	49,53	45,86
Effort cumulé	–	3,67	7,34	11

*

* *

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

*

* *

Après l'article 14

La Commission examine l'amendement CF 4 du président Gilles Carrez.

M. Jérôme Chartier. Afin d'aider la majorité dans sa politique d'économies, nous proposons que les dépenses d'intervention du budget général fassent l'objet d'une stabilisation en valeur pendant la période de la loi de programmation, ce qui représenterait quelque 7 milliards d'économies.

M. le président Gilles Carrez. Le ralentissement des dépenses dites « de guichet » est, en effet, indispensable. Chaque année, nous sommes obligés de gager des augmentations de crédits d'intervention – allocations ou crédits affectés aux centres d'hébergement d'urgence, par exemple – par des annulations de crédits d'investissement. L'amendement est plus facile à rédiger qu'à appliquer, j'en conviens : il exprime donc plutôt une intention.

Un chiffre pour illustrer le propos. Nous avons augmenté de 25 % le montant unitaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) entre 2007 et 2012, à raison de 5 % par an ; or le nombre d'allocataires, lui, a augmenté en moyenne de 4,5 % par an, si bien que l'on est passé d'une dépense de 4,5 milliards en 2004 à presque 9 milliards aujourd'hui. Une telle progression est insoutenable, tout comme celle des allocations logement qui, même en différant les indexations, atteint 500 millions d'euros en 2014, sur un total de 17 milliards.

Mme la rapporteure générale. S'agissant des dépenses d'intervention de l'État, l'intention matérialisée dans le projet de loi de finances est de les réduire de 2,4 milliards en 2015, sur un total de 5,8 milliards d'euros d'économies portant sur l'État : c'est sans doute plus ambitieux encore que votre amendement. La fixation de telles normes nous priverait d'éventuelles marges de manœuvre. Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. La liste détaillée des diminutions de dépenses d'intervention figure aux pages 17 et 18 de l'exposé général des motifs du projet de finances pour 2015. Dépenses « de guichet » et dépenses d'intervention ne se recoupent pas tout à fait, monsieur le président. Les exemples que vous avez cités méritent de plus amples discussions : nous y reviendrons en séance.

La Commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 15

Objectif de diminution des taxes affectées aux agences et aux opérateurs de l'État faisant l'objet d'un plafonnement

Le présent article fixe la trajectoire de réduction de la somme des plafonds des taxes affectées soumises au plafonnement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Il traduit en cela une partie de l'effort en économies demandé aux opérateurs de l'État dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la croissance tendancielle de la dépense pour la période 2015-2017.

En 2015, les opérateurs participeront ainsi à hauteur de 1,9 milliard d'euros aux 21 milliards d'euros d'économies devant être réalisés par l'ensemble des administrations publiques. Ces économies sont présentées en détail dans l'annexe n° 6 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015.

Pour rappel, la somme des taxes affectées plafonnées représente 5 milliards d'euros en 2014.

**RÉDUCTION ANNUELLE DE LA SOMME DES TAXES AFFECTÉES
PLAFONNÉES ENTRE 2015 ET 2017**

(en millions d'euros)

2015	2016	2017
309	120	87

Les dispositions prévues pour tenir cette trajectoire sont également détaillées dans l'annexe n° 6 du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2015 et au commentaire de l'article 15 au tome II de ce même rapport général.

*

* *

La Commission adopte l'article 15 sans modification.

*

* *

Article 16
Affectation de taxes

À la suite des recommandations formulées par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport sur la fiscalité affectée ⁽¹⁾, le présent article propose plusieurs dispositions permettant d'encadrer davantage le recours aux taxes affectées. Il prévoit ainsi de :

– limiter les créations de nouvelles taxes affectées aux seules taxes pour services rendus, taxes sectorielles ou taxes de nature assurantielle ;

– compenser la création d'une nouvelle taxe par la suppression, au sein du même champ ministériel, d'impositions affectées d'un rendement équivalent ;

– plafonner, à compter du 1^{er} janvier 2016, de l'ensemble des taxes affectées conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui fixe le plafond des taxes affectées ;

– affecter à l'État, à compter du 1^{er} janvier 2017, les taxes qui n'auront pas été plafonnées, à l'exception de celles bénéficiant d'une dérogation justifiée dans le fascicule des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2017.

I. L'INTRODUCTION D'UNE DÉFINITION POSITIVE DES TAXES AFFECTÉES

A. LES CRITÈRES DE DÉFINITION RETENUS PAR LE CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Afin de clarifier le concept de taxe affectée, le CPO a proposé une définition « positive » des impositions affectées fondée sur quatre critères simples :

– être juridiquement une imposition de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre droit ni à une contrepartie équivalente, ni à des prestations sociales ; ou, de manière plus marginale, une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ;

– être affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non au budget de l'État ;

– financer une mission d'intérêt général ;

– ne pas voir sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire interdite en application d'une règle constitutionnelle (comme par exemple les ressources affectées aux collectivités territoriales).

(1) La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013, <http://www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>.

Cette définition large avait pour objet de permettre l'évaluation du champ très large d'impositions participant à la fiscalité affectée.

Le CPO avait toutefois considéré que seules les taxes affectées remplissant l'une des fonctions suivantes seraient justifiées :

– constituer une contrepartie de la production d'un service directement rendu par l'affectataire, sous la forme de droits ou de quasi-redevances. Dans ce cas, le montant de la contribution perçue par l'affectataire doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

– contribuer au financement, au sein d'un secteur d'activité, d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles. Pour ces affectataires, dont les missions sont éloignées du service public, la contribution n'a pas de logique fiscale et le rôle de l'État n'est pas justifié. Dès lors, une évolution de ces taxes vers une forme de contribution volontaire apparaîtrait souhaitable (centres techniques industriels – CTI – et comités professionnels de *développement* économique – CPDE – notamment) ;

– contribuer au financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation, pour lesquels la constitution de réserves financières par des cotisants sur une base régulière apparaît nécessaire.

La définition retenue par le Gouvernement reprend à son compte ces trois critères qui permettent de limiter le recours à la fiscalité affectée aux situations dans lesquelles il se justifie pleinement.

B. LES CRITÈRES DE DÉFINITION RETENUS PAR LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement propose de définir le champ des taxes constituant la fiscalité affectée comme l'ensemble des impositions de toute nature qui remplissent l'un des trois critères suivants (1) :

– la ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives (1°) ;

– la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun (2°) ;

– la ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières (3°).

Ces critères sont ceux sur lesquels reposait l'exemption de plafonnement à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, conformément aux dispositions du rapport annexé de la LFPF 2012–2017.

Par ailleurs, seules les impositions de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération

intercommunale (EPCI) et les organismes de sécurité sociale, répondant à ces critères pourront être créées ou maintenue.

Cette évolution, qui doit s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2016, traduit l'important effort d'encadrement proposé par le présent article, puisque des critères retenus pour introduire un régime dérogatoire au plafonnement des taxes affectées définissent désormais le champ de la fiscalité affectée et conditionnent l'introduction de nouvelles taxes ou le maintien de celles existantes.

II. L'ENCADREMENT DU DYNAMISME DES TAXES AFFECTÉES

A. LA STABILISATION DU PÉRIMÈTRE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

Le paragraphe **II** introduit la règle selon laquelle toute nouvelle affectation d'une ressource affectée est compensée par la suppression, au sein d'un même champ ministériel, d'une ou de plusieurs ressources affectées de même rendement.

L'objectif poursuivi est de limiter l'accroissement des moyens financiers des opérateurs en stabilisant le montant global de la fiscalité affectée.

Pour rappel, le rapport de l'Inspection générale des finances relatif aux agences de l'État⁽¹⁾ soulignait que les moyens financiers des agences ont augmenté de 15 % depuis 2007 pour représenter 50 milliards d'euros en 2012 (crédits et taxes affectées), alors que les dépenses de l'État progressaient moins rapidement que l'inflation sur la même période.

La rapporteure générale remarque toutefois que la notion de champ ministériel est imprécise et qu'elle pourrait entraîner des difficultés pour déterminer quel ministère doit compenser l'introduction d'une nouvelle taxe.

B. L'EXTENSION DU PLAFONNEMENT À L'ENSEMBLE DES TAXES AFFECTÉES

Le paragraphe **III** dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale sont soumises au plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Cette disposition reprend l'une des recommandations principales du CPO de plafonner l'ensemble des taxes affectées et de supprimer, en conséquence, les régimes dérogatoires existants.

Cette mesure aura pour conséquence d'accroître fortement le montant global des taxes plafonnées entrant dans la norme de dépense « zéro valeur »,

(1) Les agences de l'État, 17 septembre 2012.

c'est-à-dire la norme de dépense appliquée aux dépenses du budget de l'État après correction de l'inflation.

C. LA RÉAFFECTATION DE CERTAINES TAXES AU BUDGET DE L'ÉTAT

Le paragraphe **IV** prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas été plafonnées en 2016 sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État.

Cette procédure de « rebudgétisation » d'une partie des taxes affectées reprend également l'une des recommandations du rapport du CPO. Le Gouvernement propose toutefois qu'il soit possible de déroger à la « rebudgétisation » d'une taxe à condition que cette dérogation soit justifiée dans l'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances.

L'objectif poursuivi est de garantir davantage de moyens à l'État pour piloter la dépense des opérateurs au travers de la maîtrise des subventions qui leur sont versées pour mener leurs missions de service public.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 28 de la rapporteure générale.

Mme la rapporteure générale. Je propose que toute modification du niveau de plafonnement des taxes soit justifiée.

M. Charles de Courson. Pourrait-on appliquer cet amendement au projet de loi de finances pour 2015 ? Que je sache, nous ne disposons toujours pas des évaluations préalables associées aux articles du projet de loi de finances. Nous travaillons vraiment dans des conditions très difficiles.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 16 modifié.

*

* *

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

Article 17

Affectation d'éventuels surplus de recettes de l'État ou des organismes de sécurité sociale à la réduction du déficit public

Le présent article fixe l'objectif traditionnel d'affectation des surplus de recettes à la réduction du déficit public.

Les recettes concernées sont :

- les impositions de toutes natures affectées au budget de l'État ;
- les contributions et cotisations affectées aux régimes obligatoires de base et aux régimes concourant à leur financement.

Le surplus est évalué par rapport à la prévision initiale faite par la loi de finances et par la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Il importe de remarquer que les surplus mentionnés par le présent article seront à calculer de manière séparée, sur le budget de l'État, d'une part, sur le champ des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement d'autre part.

Cet objectif, déjà présent dans la précédente loi de programmation, est inspiré de la réforme de la LOLF de 2005, qui a conduit à ce que la loi de finances de l'année puisse prévoir de telles modalités d'affectation des surplus, sans que ces modalités ne s'imposent aux éventuelles lois de finances rectificatives. Pour mémoire, cette réforme de la LOLF avait pour objectif de mettre en place un dispositif « anti-cagnotte » destiné à garantir que les « bonnes nouvelles » quant aux rentrées fiscales constatées en exécution ne soient pas distribuées en baisse d'impôts ou hausses de dépenses.

*

* *

La Commission adopte l'article 17 sans modification.

*

* *

Article 18

Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

Le présent article fixe une orientation pluriannuelle d'incidence minimale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, prises par le Parlement ou le Gouvernement, à compter du 1^{er} juillet 2012 comme suit :

(en milliards d'euros courants)

	2015	2016	2017
plancher	- 4	- 6	- 8

Source : article 18 du présent projet de loi.

Le « compteur » ainsi défini constitue une notion proche de celle d'effort structurel en recettes, dont l'évolution est détaillée dans le rapport annexé.

Toutefois, cet objectif exclut l'impact des mesures prises par les collectivités territoriales – hausses de taux et exonérations d'impôts locaux – et par les organismes gérés par les partenaires sociaux et relevant du champ des administrations publiques – assurance chômage et régimes gérés par les partenaires sociaux comme les régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

En revanche, il tient compte des décisions adoptées depuis le début de la présente législature – différentes mesures de hausses d'impôt prises en 2012 et 2013 ⁽¹⁾ pour respectivement 22 et 29 milliards d'euros et mesures de baisse de prélèvements obligatoires comme le CICE et les autres mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité – qui auront des effets significatifs sur le niveau des recettes publiques.

Le tableau présenté à l'article retrace *in fine* l'incidence budgétaire des mesures d'allègements fiscaux et sociaux déjà adoptées en juillet 2014 ou annoncées par le Président de la République dans le cadre dudit pacte. Le Gouvernement s'engage donc, par cet article, à appliquer l'ensemble du Pacte de responsabilité et de solidarité et à ne pas proposer de nouvelles mesures de baisse de prélèvements obligatoires. À titre d'exemple, l'effet simultané de l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires et des mesures d'allègement de la fiscalité déjà votées généreront une baisse des prélèvements obligatoires de 8 milliards d'euros en 2017 par rapport à 2016. Avec cet objectif, le Gouvernement s'engage donc à ne pas présenter de nouvelles mesures de baisse de la fiscalité non gagée par une hausse à due concurrence.

La Commission est saisie de l'amendement CF 18 de M. Charles de Courson.

(1) Pour le détail des différentes mesures fiscales prises depuis le début de la législature, voir le rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques présentée par la rapporteure générale, XIV^e législature, n° 2103.

M. Charles de Courson. L'article tend à porter les baisses fiscales de 4 milliards en 2015 à 6 milliards en 2016 et à 8 milliards en 2017. Je propose de maintenir le niveau de ces mesures à 4 milliards par an.

Mme la rapporteure générale. L'article fixe bien un plancher de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires. L'amendement, s'il était adopté, empêcherait, par exemple, la montée en charge du CICE. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 18 sans modification.

*

* *

Article 19

Stabilisation en valeur des niches fiscales hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Le présent article fixe, sans sanction normative, un objectif de stabilisation en valeur des « niches fiscales » hors CICE à compter du 1^{er} janvier 2015.

Le **I** de l'article fixe pour les dépenses fiscales hors CICE un plafond de 70,6 milliards d'euros courants. Le respect du plafond s'apprécie au regard exclusif de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses fiscales visées. Ce champ recouvre plusieurs types de niches : réductions d'impôt, crédits d'impôt, abattements, exonération, déductions de charges...

Le **II** fixe un objectif spécifique aux crédits d'impôts qui sont comptabilisés désormais, dans la comptabilité nationale, en dépenses et non plus en moindres recettes du fait de l'entrée en vigueur du nouveau système européen de comptabilité dit « SEC 2010 ». Le plafond s'établirait à 14,7 milliards d'euros.

L'objectif de stabilisation en valeur des niches fiscales vise à décourager les mesures qui tendent à remplacer une dépense budgétaire, par essence pilotable, par une dépense fiscale au coût budgétaire beaucoup plus aléatoire.

Cependant, l'objectif reste très difficile à atteindre. À titre d'exemple, pour la dernière année connue – c'est-à-dire la variation du coût des niches fiscales entre 2012 et 2013 –, les mesures de réduction décidées de manière discrétionnaire pour 3,6 milliards d'euros ont été compensées par la dynamique spontanée de l'ensemble des dépenses fiscales qui représente structurellement plus de 3 % des estimations initiales, soit des réévaluations « comprises entre 2 et 4 milliards d'euros chaque année » ⁽¹⁾.

La réalisation de cet objectif nécessite donc des évaluations annuelles approfondies qui aboutiraient à la suppression des dépenses fiscales les moins efficaces du point de vue économique et social afin de compenser l'augmentation spontanée des autres niches fiscales.

ÉVOLUTIONS DU COÛT DES NICHES FISCALES ENTRE 2013 ET 2015

(en milliards d'euros)

Niches	2013	2014	2015
Hors CICE	70,9	70,7	70,6
Y compris CICE	72,1	78,9	81,9

Source : fascicules des Voies et moyens tome 1, annexé au projet de loi de finances pour 2015.

*

* *

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2013, résultats et gestion, mai 2014.

La Commission examine l'amendement CF 23 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. L'article 19 tend à limiter l'évolution des dépenses fiscales et des crédits d'impôt, mais en excluant le CICE : pourquoi celui-ci devrait-il être traité à part ? L'amendement tend à le réintégrer dans les objectifs fixés.

Mme la rapporteure générale. Avis favorable, mais je laisse M. le secrétaire d'État nous donner quelques informations complémentaires sur les chiffres, qui me semblent, là encore, inexacts.

M. le secrétaire d'État. Le dépôt tardif du texte a pu engendrer quelques difficultés : le Gouvernement vous réitère ses excuses à ce propos.

Cela dit, l'amendement me semble viser l'ensemble de la créance, et non la seule dépense budgétaire. Peut-être les auteurs pourraient-ils se rapprocher du Gouvernement pour parvenir à une rédaction satisfaisante pour tous.

Mme Karine Berger. Selon la définition d'Eurostat, c'est bien l'ensemble de la créance qui doit être pris en compte. Si l'article 19 ne s'inscrit pas dans cette définition, il faut s'interroger sur nos critères au regard de ceux retenus par la Commission européenne. Nous pouvons réécrire l'amendement en inscrivant les dépenses en comptabilité budgétaire, mais il nous faudrait alors disposer des chiffres considérés.

M. Dominique Lefebvre. Nous devons nous interroger sur la portée de cet article et sur ses conséquences normatives. Par le passé, on a constaté un recours excessif à l'inscription en dépense fiscale pour contourner l'évolution de la norme en valeur. L'objectif de plafonner globalement les dépenses fiscales est louable au plan budgétaire, mais d'autres instruments de gouvernance me semblent, à cet égard, au moins aussi pertinents.

En tout état de cause, les intentions du Gouvernement, sur cet article, me paraissent tout à fait claires ; et si l'amendement vise à plafonner aussi le CICE – donc, le cas échéant, à revoir à la baisse l'allègement du coût du travail sur les salaires de 0 à 3,5 SMIC –, je ne le voterai pas, même si je puis comprendre que l'on conditionne toute dépense fiscale nouvelle à la suppression d'une dépense existante. Quoi qu'il en soit, le plafonnement d'une dépense fiscale, parfois calculée *a posteriori*, peut poser problème au regard de l'égalité devant l'impôt ou de la stabilité fiscale.

Mme la rapporteure générale. Il ne s'agit pas, monsieur Lefebvre, d'une norme mais d'un objectif, en d'autres termes d'un simple instrument de pilotage.

M. Charles de Courson. Je suis favorable à l'amendement, car il est cohérent avec celui que nous avons adopté relativement aux critères européens.

Mme Karine Berger. L'article inclut tous les crédits d'impôt, y compris le crédit d'impôt recherche, dont on connaît l'instabilité fiscale : par définition,

monsieur Lefebvre, il ne peut donc s'agir que d'objectifs. Bref, il serait aussi risqué de voter l'article tel quel que de le modifier par l'amendement, quand bien même les dépenses fiscales sont calculées *a posteriori*. Nous voulons seulement éviter l'incohérence qui consisterait à exclure un crédit d'impôt, en l'occurrence le CICE, du plafonnement global.

M. le président Gilles Carrez. La dépense fiscale, monsieur le secrétaire d'État, ne peut être fixée de façon normative. Je m'interroge donc sur l'expression selon laquelle elle « ne peut excéder 70,6 milliards d'euros courants ». La rédaction était-elle aussi contraignante dans la précédente loi de programmation budgétaire ?

M. le secrétaire d'État. Oui, monsieur le président ; c'est d'ailleurs M. Philippe Marini qui avait proposé au Sénat cette rédaction, dont je confirme qu'elle n'a rien de normatif : elle correspond à un objectif de pilotage.

Sous réserve de corrections chiffrées – qui d'ailleurs s'appliquent à tous les crédits d'impôt –, le Gouvernement reste donc ouvert à l'amendement.

M. le président Gilles Carrez. Intégrer le CICE dans l'objectif de plafonnement global me semble une bonne chose, pour peu, comme vous venez de le confirmer, que la mesure n'ait aucun caractère normatif.

Mme Karine Berger. Je retire l'amendement, pour le déposer en article 88 après en avoir revu les chiffres en comptabilité budgétaire.

Mme Marie-Christine Dalloz. On a refusé, monsieur le président, votre amendement à l'article 7 tendant à fixer des objectifs de progression de la dépense en volume ; et voici que Mme la rapporteure générale, cosignataire de l'amendement en discussion, veut limiter l'évolution de la dépense fiscale en valeur absolue. N'y a-t-il pas une incohérence à refuser pour les dépenses budgétaires ce que l'on propose pour les dépenses fiscales ?

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CF 19 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Comme cela vient d'être dit, il convient de prendre en compte l'ensemble de la créance. Je retire donc cet amendement, pour me rallier à celui que Mme la rapporteure générale redéposera au titre de l'article 88.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 19 sans modification.

*

* *

Article 20

Stabilisation en valeur des niches sociales

Le présent article prévoit la stabilisation en valeur à compter du 1^{er} janvier 2015 des « niches sociales » à l'exception de mesures « étendant la réduction des cotisations employeurs mentionné à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale » dit « allègement Fillon ». L'article vise « le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ».

Il s'agit par définition que d'un objectif indicatif encore plus difficile à prévoir que le « gel » en valeur des niches fiscales. En effet, un certain nombre de niches sociales sont assises sur la masse salariale privée qui est, par définition, soumise aux aléas de la conjoncture économique.

LES NICHES SOCIALES EN 2014

(en milliards d'euros)

Niches	Coût budgétaire
Total	35
Dont exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC	20

Source : ministère des finances et des comptes publics.

Parmi les autres niches sociales, l'on distingue d'une part les mesures d'exonérations, qui bénéficient notamment aux apprentis, aux aides à domicile, aux travailleurs occasionnels agricoles, aux entreprises et travailleurs indépendants en outre-mer, et d'autre part, les exemptions d'assiette, en faveur en particulier des contrats de prévoyance complémentaire, des pensions d'invalidité, de l'intéressement et de la participation aux résultats de l'entreprise, des titres restaurant et des chèques vacances, des indemnités de licenciement ou encore des avantages accordés par les comités d'entreprise.

Ces dispositifs n'ont pas tous la même efficacité. Ainsi, différents mécanismes de maîtrise et d'évaluation des niches sociales ont été successivement introduits. L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 établissait l'obligation de compenser toute création ou extension de niches sociales par la diminution d'un montant équivalent d'une niche existante. L'article 18 de la loi de programmation 2012-2017 instaure l'obligation d'évaluation des niches sociales par cinquième chaque année.

La Cour des comptes établit à 12 milliards d'euros les efforts réalisés en matière de niches sociales depuis trois ans du fait notamment de l'annulation des allègements généraux de charges sociales, la suppression de l'exonération des heures supplémentaires pour les entreprises de plus de 20 salariés, la hausse du forfait social de 2 % à 20 %, la réforme de la taxe sur les salaires, la réforme des

prélèvements sociaux des travailleurs indépendants et la réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3 % à 1,75 %.

Toutefois, les mesures du pacte de responsabilité, si elles sont exclues du champ du présent article, vont venir augmenter fortement le coût budgétaire des niches sociales.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 20 **sans modification**.*

*

* *

Article 21

Dispositif imposant une révision des nouvelles dépenses fiscales et les niches sociales au moins trois ans après leur entrée en vigueur

Le présent article fixe un objectif de limitation de la durée des créations et extensions de dépenses fiscales et de niches sociales, en disposant que les textes promulgués à compter du 1^{er} janvier 2015 devraient prévoir une durée maximale de trois années d'application de ces dispositifs.

Le présent article reprend, en la précisant, une orientation similaire prévue par l'article 16 de la dernière loi de programmation ⁽¹⁾ aux termes de laquelle « *les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013 ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue* ».

Il s'en distingue en incitant le législateur à fixer la durée d'application à trois ans, là où la précédente loi de programmation l'incitait à fixer une durée d'application sans plus de précision. De plus, il introduit un principe d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, le Gouvernement devant présenter au Parlement une évaluation budgétaire, économique et sociale des dispositifs à l'issue de leur durée d'application. Cette dernière différence contribue à clarifier la portée de l'article.

Toutefois, de nature programmatique, la disposition ne s'impose pas au législateur et n'est pas directement applicable.

La dernière évaluation complète et systématique des effets socio-économiques, effectuée par l'Inspection générale des finances date de l'année 2011 ⁽²⁾.

Champ d'application de l'article

Les dépenses fiscales, d'une part, sont définies par le Gouvernement comme des « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ». Les dépenses fiscales peuvent ainsi consister en des taux réduits, des exonérations, des abattements, des crédits d'impôt... Elles sont recensées dans le second tome de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens, jointe au projet de loi de finances de l'année.

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

(2) Fiscalité : le bilan des dépenses fiscales et des niches sociales, août 2011.

Le critère d'écart à la norme fiscale constitue un élément central de la qualification d'un dispositif en dépense fiscale. L'appréciation d'un tel critère est toutefois largement subjective et laisse au Gouvernement une marge de manœuvre non négligeable dans la définition du champ des dépenses fiscales. Ainsi, certains dispositifs sont considérés comme relevant de la norme fiscale et seraient donc exclus de l'évaluation proposée par le présent article.

À mi-chemin entre une dépense fiscale et un dispositif relevant de la norme fiscale, certains dispositifs sont considérés comme des « modalités de calcul de l'impôt ». À ce titre, ils sont recensés dans le tome II du fascicule des *Voies et moyens* mais échappent aux modalités de régulation des dépenses fiscales – évaluation proposée par le présent article, objectif de dépense fiscale.

Du fait de la souplesse de la définition retenue, le périmètre des dépenses fiscales évolue régulièrement en fonction de l'appréciation par l'administration de ce qui constitue la norme fiscale. Des modifications de périmètre portant sur des dispositifs coûteux peuvent donc être réalisées par le Gouvernement qui demeure seul juge de la qualification d'une mesure en dépense fiscale.

Il importe enfin de remarquer que les dépenses fiscales ainsi définies portent exclusivement sur les impositions de toutes natures dont le produit est, en tout ou partie, affecté à l'État. Le champ des dépenses fiscales peut donc évoluer au gré des transferts de recettes fiscales.

D'autre part, les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement constituent les « **niches sociales** ». Depuis 2006, elles font l'objet, en application du 5° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, de l'annexe V du projet de loi de financement de l'année.

Les critères de qualification de ces mesures sont repris de la définition de la dépense fiscale et transposés à la sphère sociale. L'annexe 5 du projet de financement de la sécurité sociale indique ainsi que les « niches sociales » sont constituées de « *l'ensemble des mesures portant sur les prélèvements affectés aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes ou pour l'État si celui-ci les compense et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté de l'application des règles générales observables en matière de prélèvement social* ». Il importe de remarquer que le présent article étend la notion aux dispositifs relatifs à des impositions affectées aux fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base.

Comme pour les dépenses fiscales, la définition laisse à l'administration une certaine marge de manœuvre dans la qualification d'une mesure. En revanche, le périmètre des « niches sociales » varie peu du fait des transferts de recettes, qui sont beaucoup plus rares dans le champ des régimes obligatoires de base que dans celui de l'État.

*

* *

La Commission adopte l'article 21 sans modification.

*

* *

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT

Chapitre I^{ER} Reuves de dépenses et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales

Article 22 Institution d'une « revue » de dépenses

Le présent article introduit une nouvelle annexe au projet de loi de finances de l'année, destinée à dresser la liste des thématiques de politique publique dont les dépenses doivent faire l'objet d'une évaluation.

L'objectif poursuivi est d'identifier les sources d'économies potentielles en vue d'améliorer l'efficacité des politiques publiques dans un contexte budgétaire contraint par l'assainissement des finances publiques.

À cette fin, la notion de dépense sur laquelle porteront les évaluations est définie de la façon la plus large possible, soit comme l'ensemble « *des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics* ». Cette définition comprend également les dépenses fiscales et les niches sociales.

La procédure annuelle de planification des évaluations détaillée par le présent article repose sur :

– un calendrier opérationnel adapté à celui de la préparation et de l'examen de la loi de finances de l'année de manière à assurer que les conclusions des travaux d'évaluation puissent trouver, le cas échéant, une traduction législative rapide ;

– une communication au Parlement des constats et des propositions résultant des évaluations en début d'année de manière à favoriser le débat lors de l'examen de la loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le contexte budgétaire actuel, l'évaluation des politiques publiques repose en grande partie sur l'appréciation de l'efficacité de la dépense publique, soit du rapport entre les moyens mis en œuvre pour parvenir à certains objectifs et les résultats obtenus⁽¹⁾. Si d'autres critères sont également pris en compte (simplification des procédures, qualité des relations avec les administrés ou les

(1) Voir notamment le compte-rendu des Rencontres économiques du 11 avril 2014 sur le thème « Évaluer les politiques économiques, un enjeu pour l'économie et la société française », http://www.economie.gouv.fr/files/synthese1_re2014_17_juin.pdf.

usagers, impact social et économique, *etc.*), ceux-ci sont de plus en plus appréciés au regard des moyens financiers consacrés aux politiques évaluées.

Traditionnellement, ces évaluations sont réalisées par le Gouvernement et les organismes dépendant du Premier ministre, le Parlement et la Cour des comptes, bien que de nombreux acteurs publics ou privés participent également à la production d'analyses et de recommandations.

A. LES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement, qui conduit la politique de la Nation, doit pouvoir en apprécier les effets et envisager les réformes à conduire pour en améliorer l'efficacité.

Pour cela, il dispose de l'expertise de très nombreuses entités dont le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)⁽¹⁾, qui s'est substitué au Centre d'analyse stratégique (CAS) en avril 2013, et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) qui travaille en partenariat avec les ministères à la réforme de l'État.

Enfin, les corps d'inspection interministérielle produisent également chaque année des rapports sur l'efficacité des politiques publiques. La transmission ou la publication de ces rapports relèvent toutefois du choix discrétionnaire de leur commanditaire⁽²⁾.

B. LES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR LE PARLEMENT

La réforme constitutionnelle de 2008 a doté le Parlement d'une prérogative nouvelle en matière d'évaluation des politiques publiques. L'article 24 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme, prévoit ainsi que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

Si des travaux parlementaires d'évaluation de la dépense publique ont bien entendu été menés avant cette réforme⁽³⁾, les moyens accordés au Parlement après 2008 ont permis l'essor de cette fonction.

La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 a notamment permis la création du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques

(1) Plusieurs notes d'analyse ont ainsi été publiées dans le cadre du rapport *Quelle France dans 10 ans ? sur l'optimisation des dépenses publiques en France*, <http://www.strategie.gouv.fr/presse/communiquede-presse/optimiser-depenses-publiques-france>.

(2) Par exemple, le rapport de l'Inspection générale des finances, *Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action, de mai 2012 n'a pas été rendu public*.

(3) À l'instar du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, *Assemblée nationale, n° 3/99, 27 janvier 1999, qui a précédé la mise en place de la LOLF en 2001*.

publiques (CEC) afin de donner au Parlement les moyens d'exercer la fonction d'évaluation qui lui était explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution précitée.

À cette instance particulière, principalement chargée d'assurer l'évaluation des politiques transversales, s'ajoutent les travaux d'évaluation réalisés dans le cadre :

- des missions d'évaluation et de contrôle (MEC), créées en 1999, conduites par la commission des finances et chargée d'évaluer les résultats de certaines politiques publiques ;

- de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), mise en place en 2004, conduites par la commission des Affaires sociales de manière à assurer un contrôle des finances sociales ;

- des missions d'information constituées au sein d'une ou de plusieurs commissions en vue d'informer l'Assemblée nationale sur une thématique précise.

Par ailleurs, l'article 48 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008, modifie les règles de fixation de l'ordre du jour afin de prévoir qu'une semaine de séance sur quatre est réservée en priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

C. LES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR LA COUR DES COMPTES

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la Cour des comptes remplit une mission d'assistance du Parlement pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques, notamment par le biais de ses rapports publics.

Dans le domaine des finances publiques, elle est assistée dans cette fonction par le Conseil des prélèvements obligatoires, institution associée et présidée à ce titre par le Premier président de la Cour.

Si les moyens au service de l'évaluation des politiques publiques ont été renforcés au sein des principales institutions en charge de définir, conduire ou apprécier ces politiques, le renforcement des procédures d'évaluation existantes demeure une priorité pour plusieurs raisons :

- la maîtrise des dépenses publiques nécessite d'engager à court et moyen termes des réformes structurelles redonnant à l'intervention publique davantage d'efficacité ;

- ces réformes ne peuvent être entreprises dans de bonnes conditions que si elles sont documentées de façon détaillée et que leurs effets sont anticipés ;

- une forte asymétrie d'information demeure entre le Gouvernement et le Parlement qu'une procédure formelle de « revue » des politiques publiques

conduite en association avec le Parlement, dans le respect de la séparation des pouvoirs, pourrait atténuer.

II. UNE « REVUE » DE DÉPENSES PERMETTANT D'IDENTIFIER ET DE METTRE EN ŒUVRE DES MESURES D'EFFICIENCE

L'objectif poursuivi par l'institution d'une procédure annuelle d'évaluation de certaines dépenses, ou « revue de dépenses », est d'identifier et de décliner les mesures d'économies pouvant être prises pour respecter les engagements de réduction de la dépense qui conditionnent la tenue de la trajectoire des finances publiques.

À cette fin, le présent article prévoit l'introduction d'une annexe au projet de loi de finances de l'année qui définit le champ des politiques publiques à évaluer ainsi que les objectifs d'économies attendues sur chacune d'elles.

A. LES INFORMATIONS CONTENUES DANS LA NOUVELLE ANNEXE RELATIVE À LA REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Les thématiques sélectionnées

Le I du présent article prévoit que la nouvelle annexe dresse la liste des revues de dépenses que le Gouvernement entend mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de la loi de finances.

Le Gouvernement réalise seul la sélection des thématiques qu'il entend évaluer, ces évaluations étant par la suite conduite par les corps d'inspection interministérielle.

Avant la fixation définitive de cette liste, le Parlement pourrait toutefois, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, être consulté au travers des commissions des finances des deux chambres et émettre un avis non contraignant sur la sélection envisagée par le Gouvernement.

2. Le champ d'évaluation des thématiques proposées

La notion de dépense est appréciée de façon large puisqu'elle comprend à la fois les dépenses et les moyens mis à la disposition des administrations publiques et des entités bénéficiant de concours publics. Le champ de l'évaluation intègre également l'ensemble des dispositions fiscales ou sociales participant à la conduite de politiques publiques.

3. Le bilan des évaluations passées

Le **II** prévoit que l'annexe comporte également la liste des revenus de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances et qu'elle en retrace les principaux constats et propositions ainsi que, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies retenus.

La rapporteure générale souhaiterait que, dans la pratique, l'ensemble des travaux réalisés dans le cadre de cette procédure d'évaluation de la dépense publique puisse être porté à la connaissance des parlementaires.

Dans le cas contraire, le Parlement ne disposerait pas des moyens d'apprécier le travail d'évaluation réalisé et la pertinence des options retenues qui lui seront présentées dans l'annexe, et l'intérêt de cette procédure s'en trouverait fortement amoindri.

B. LE CALENDRIER PROPOSÉ

Le calendrier de la procédure annuelle d'évaluation des dépenses publiques suivie par le Gouvernement a été défini de manière à permettre l'éventuelle prise en compte des constats et propositions résultant de ces évaluations lors de l'élaboration de la loi de finances de l'année.

Ce calendrier, corrélé à celui de la procédure budgétaire, prévoit :

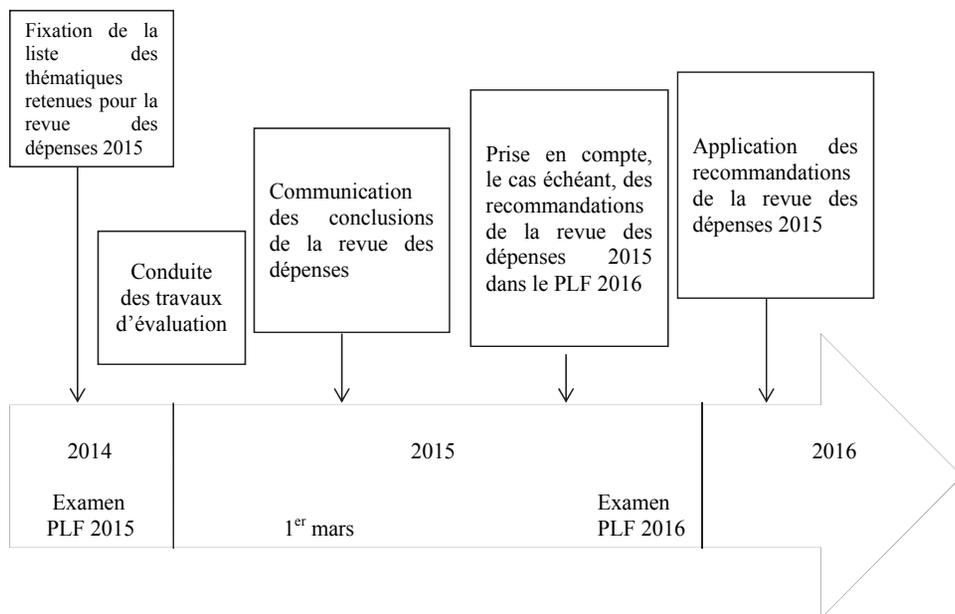
– la présentation des thématiques à évaluer dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année n (**I**) ;

– la conduite et l'achèvement des travaux d'évaluation avant la fin du mois de février de l'année n (**I**) et la transmission des constats et propositions résultant de ces évaluations au Parlement au plus tard le 1^{er} mars (**III**) ;

– le cas échéant, la mise en œuvre des réformes au cours des années suivantes.

L'annexe prévue par le présent article est instituée dès la présentation du projet de finances pour 2015 et les premières revues seront achevées en février 2015.

**CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DES REVUES DE DÉPENSES
AU TITRE DU PROJET DE FINANCES POUR 2015**



*

* *

La Commission adopte l'article 22 sans modification.

*

* *

Article 23

Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales

Le présent article prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'une évaluation de l'effet socio-économique rapporté au coût de toute mesure de création ou d'extension d'une « niche fiscale » ou d'une « niche sociale » au plus tard six mois avant son délai d'expiration.

Cet article est lié à l'article 21 du présent projet de loi qui fixe un objectif de limitation de la durée à trois années des créations et extensions des dépenses fiscales et des niches sociales.

L'évaluation complète l'information du Parlement qui pourra se prononcer plus efficacement sur le maintien pour une durée supplémentaire de trois années.

Comme pour l'article 21, de nature programmatique, la disposition ne s'impose pas au législateur et n'est pas directement applicable. Une telle orientation a néanmoins pour vertu de rappeler le caractère temporaire de tout dispositif dérogatoire au droit commun, qui doit être évalué régulièrement pour que la question de la pertinence de son maintien puisse être posée dans les meilleures conditions possibles.

*

* *

La Commission adopte l'article 23 sans modification.

*

* *

Après l'article 23

La Commission est saisie de l'amendement CF 6 du président Gilles Carrez.

M. Jérôme Chartier. Sous la précédente législature, l'opposition nous proposait de nombreux rapports qui n'avaient guère de sens ; celui-ci en a, car il vise à donner une juste estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques et, surtout, des modalités de leur actualisation. Le législateur a besoin d'une telle référence.

M. le président Gilles Carrez. Ce rapport serait d'autant plus utile que les économies sont calculées par rapport à une tendance, dont il importe de savoir comment elle a été appréciée.

Mme la rapporteure générale. Mon amendement CF 29, créant article additionnel après l'article 28, vise à préciser les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique dans les différentes administrations, et ce en valeur absolue. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. le président Gilles Carrez. Si M. Chartier en est d'accord, je me rallie au vôtre.

L'amendement est retiré.

*

* *

Chapitre II Opérateurs de l'État et autres organismes publics

Article 24

Actualisation de la disposition de restriction au recours à l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Le présent article modifie l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques 2011-2014 qui interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de s'endetter sur une période supérieure à douze mois auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement.. Il vise à donner une définition plus stricte des ODAC conforme aux nouvelles normes européennes et à prévoir une période de transition pour les organismes nouvellement considérés comme des ODAC.

I. UN ENCADREMENT DU RECOURS À L'EMPRUNT DISPARATE ET INÉGAL

A. UNE INTERDICTION DÉCIDIÉE EN 2011 QUI VISAIT À CONTENIR L'ENDETTEMENT DES ODAC

En 2007, l'Inspection générale des finances (IGF), dans son rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques⁽¹⁾, soulignait que l'effort de redressement des finances publiques ne pouvait passer que par un meilleur encadrement de chaque sous-secteur des administrations publiques, dont les ODAC et les opérateurs de l'État, dans l'engagement national de désendettement.

L'IGF relevait alors l'incapacité du ministère des finances à établir une liste précise des ODAC pouvant s'endetter et proposait notamment que « *soit conduite une réflexion sur la définition de règles générales encadrant le recours à l'emprunt, en particulier pour les opérateurs de l'État* ». En effet, jusqu'en 2011, il n'existait aucune limitation de portée générale du recours à l'emprunt des ODAC, celui-ci était encadré au cas par cas par des règles de valeur législative ou réglementaire.

Nos engagements européens au titre du pacte de stabilité et de croissance incluent ces organismes. La dispersion et l'insuffisante maîtrise des sources d'émission d'emprunts au sein des administrations publiques constituent, dans ce contexte, un handicap.

(1) Rapport n° 2007-M-005-02 du mois d'avril 2007.

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 ⁽¹⁾, modifié par l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 ⁽²⁾ a ainsi interdit aux ODAC le recours à l'emprunt au-delà d'une période de douze mois, limitant celui-ci à la couverture des besoins en trésorerie. Les organismes visés sont « *les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996, à l'exception de l'État, de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, de la caisse de la dette publique et de la société de prises de participation de l'État* ».

Le principe d'interdiction poursuit quatre objectifs :

– stopper la dispersion de l'endettement public entre de multiples organismes ;

– éviter que ces entités qui se financent la plupart du temps à des coûts supérieurs à ceux observés par l'État, n'augmentent ainsi la charge d'intérêt supportée par les administrations publiques dans leur ensemble ;

– réduire le risque que l'État soit appelé à financer des entités qui ont eu recours à l'emprunt et n'ont pas la capacité de remboursement propre suffisante ;

– mettre fin à un moyen de contournement de la norme de dépense élargie par le recours à l'endettement à défaut de crédits budgétaires.

B. UN ENDETTEMENT DES ODAC QUI NE DIMINUE PAS AUTANT QUE SOUHAITÉ

En 2013 et 2014, les ODAC enregistrent des excédents conjoncturels liés, en 2013, à la reprise par l'État de la dette d'un montant de 4,5 milliards d'euros de l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) et en 2014, à la dotation de l'État au titre du nouveau programme d'investissements d'avenir de 4,6 milliards d'euros.

Ces éléments exceptionnels passés, le solde agrégé des ODAC serait en déficit et ce dernier se résorberait progressivement avant la fin de la période de programmation comme le montre le tableau suivant.

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

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

DÉPENSES, RECETTES ET SOLDE DES ODAC

(en % de PIB, sauf mention contraire)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	3,8	4	3,9	3,9	3,8
Recettes	3,9	4,4	3,9	3,9	3,8
Solde	0,1	0	-0,1	0	0
Solde (en milliards d'euros)	1,3	0,8	-1,3	-0,7	-0,3

Source : direction générale des finances publiques.

La contribution à la dette des ODAC s'établissait à la fin de l'année 2013 à 12,4 milliards d'euros, en diminution de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2012.

La dette ne diminue pas autant que souhaité alors que ces éléments conjoncturels auraient dû la faire diminuer plus fortement, d'où la nécessité d'un encadrement plus strict du recours à l'emprunt.

II. UN ENCADREMENT PLUS STRICT DU RECOURS À L'EMPRUNT DES ODAC

Le présent article vise à resserrer encore les conditions d'accès au crédit pour les ODAC. Il modifie donc l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de manière à :

- actualiser la référence au règlement communautaire relatif au système européen de comptabilité (SEC) qui définit les organismes relevant des ODAC et qui passe du SEC 1995 au SEC 2010 ;

- introduire une période transitoire d'une année avant l'application de cette règle restrictive aux organismes entrant nouvellement dans le champ des ODAC.

Concernant le premier point, pour prendre en compte le passage du SEC 1995 au SEC 2010, l'article substitue à la mention du « règlement (CE) n 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté » une mention au « règlement communautaire en vigueur relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté ».

Concernant le second point, les dispositions adoptées en 2010 prévoyaient qu'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique l'interdiction de recours à l'emprunt, compétence qui relevait jusqu'alors de l'INSEE.

En dépit de l'arrêté prévu, l'évaluation préalable de l'article fait apparaître que l'INSEE établit toujours la liste des ODAC. Celle-ci évolue substantiellement d'une année sur l'autre. À titre d'exemple, 70 établissements sont entrés dans le

champ des ODAC en 2012 et 24 en 2011. L'intégration au périmètre des ODAC nécessite parfois, pour les établissements intéressés, de modifier substantiellement leurs modalités de financement. Une période transitoire est de ce fait souhaitable pour leur permettre d'adapter leur mode de financement à leur nouveau statut.

*

* *

La Commission adopte l'article 24 sans modification.

*

* *

Article 25

**Amélioration de l'information du Parlement au travers
du « Jaune » *Opérateurs de l'État***

Le présent article vise à compléter l'information destinée au Parlement contenue dans le « jaune » *Opérateurs de l'État*. En plus des informations existantes, cette annexe au projet de loi de finances de l'année comporterait désormais :

– la liste des opérateurs ayant été créés ou supprimés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances ;

– le bilan, sur trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits ou impositions affectées qui leur sont destinés.

Les récents travaux qui tenté d'évaluer le fonctionnement opérateurs⁽¹⁾ soulignent, en effet, la nécessité d'améliorer l'information disponible sur leur gestion et les efforts réalisés en matière de maîtrise des dépenses.

Par ailleurs, il ressort de ces travaux que les sources d'information sont multiples et qu'elles ne permettent pas de bénéficier d'une information exhaustive. Or, au regard du dynamisme de leurs moyens financiers et de leurs effectifs au cours des dernière années, une telle information est essentielle pour le Parlement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'INFORMATION RELATIVE AUX OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

L'information la plus importante relative aux opérateurs de l'État est contenue dans l'annexe au projet de loi de finances instituée par l'article 14 de la loi de règlement pour 2005⁽²⁾. Cette annexe prend la forme d'un « jaune budgétaire », soit d'une annexe générale destinée à améliorer l'information et la capacité de contrôle du Parlement.

Cet article adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale permet au Parlement de disposer d'une information plus complète que celle prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽³⁾.

(1) À l'instar du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) du 17 septembre 2012 sur les agences de l'État.

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

(3) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

En effet, l'article 51 de la LOLF prévoit la transmission de deux informations distinctes :

– une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État (1°) intégrée dans le tome I de l'annexe des *Voies et moyens* annexée au projet de loi de finances de l'année ;

– une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public et la justification des variations par rapport à la situation existante (*f* du 5°) insérée dans le volet « opérateurs » des projets annuels de performances (PAP) depuis la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾.

Les informations contenues dans le « jaune » ont quant à elle vocation à présenter la liste, par mission et programme, de l'ensemble des opérateurs de l'État et des crédits ou impositions qui leur sont affectés. Par ailleurs, l'annexe doit comporter le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.

Deux compléments ont également été apportés :

– le « jaune » doit comporter les mêmes informations concernant l'Agence française de développement (article 142 de la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽²⁾) ;

– le champ des informations transmises est étendu au montant des dettes des opérateurs de l'État, au fondement juridique de leur recours à l'emprunt et aux principales caractéristique des emprunts contractés. Par ailleurs, le montant et la nature de leurs engagements hors bilan doivent également être renseignés (article 107 de la loi de finances pour 2010 ⁽³⁾).

Toutefois, ces différentes sources d'information ne permettent pas au Parlement de bénéficier de données exhaustives sur la situation des opérateurs. Dans son rapport de septembre 2012, l'IGF souligne ainsi que le « *suivi éclaté et la mauvaise qualité des informations quantitatives disponibles ne sont pas satisfaisants, et nuisent à la bonne information du Parlement* » ⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

(2) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

(3) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

(4) Rapport précité.

B. L'INFORMATION RELATIVE AU FINANCEMENT DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Parmi les principales sources d'information sur le financement des opérateurs de l'État, les données les plus détaillées sont présentées dans le tome I de l'annexe *Voies et moyens* qui retrace dans un tableau unique l'évolution du rendement des taxes affectées soumises au plafonnement prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾.

Toutefois, même sur ce champ d'analyse plus limité du financement des opérateurs, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) rejoint les critiques formulées par l'IGF ⁽²⁾. Il souligne ainsi que l'existence de « *nombreux documents de suivi des taxes affectées* » se traduit par un « *éclatement de l'information* » disponible.

Par ailleurs, la fiabilité même de l'information disponible est remise en cause au motif que :

– il n'existe aucun recensement exhaustif de l'ensemble des taxes affectées, même limitées à celles bénéficiant aux opérateurs de l'État ;

– les données présentées dans les différents documents ne sont pas toujours cohérentes entre elles ;

– certaines données manquent de fiabilité car elles reposent intégralement sur les déclarations des affectataires.

Si les mesures proposées par le présent article permettent d'améliorer l'information, d'autres éléments d'information pourraient être présentés au Parlement.

II. LES MESURES PROPOSÉES

Le présent article propose de compléter les dispositions prévues par l'article 14 de la loi de règlement pour 2005 qui prévoit la transmission par le Gouvernement du « *jaune* » *Opérateurs de l'État* au Parlement.

L'**alinéa 3** de l'article introduit une information sur les opérateurs ayant été créés ou supprimés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances.

L'**alinéa 4** prévoit qu'un bilan sur trois exercices devra désormais être présenté dans cette annexe sur l'évolution de la masse salariale des opérateurs, le

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011.

(2) La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013, <http://www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>.

total des emplois rémunérés par eux, l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que les crédits budgétaires ou impositions affectées qui leur sont destinés.

Si ces informations seront utiles, il serait souhaitable de les compléter par :

– une justification des variations annuelles, à la hausse ou à la baisse, des plafonds individuels des taxes plafonnées en application de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

– une présentation de la situation financière d'ensemble des opérateurs pour appréhender l'importance de l'effort en dépense qui leur est demandé au regard de leur capacité financière.

*

* *

La Commission adopte l'article 25 sans modification.

*

* *

Chapitre III Administrations de sécurité sociale

Article 26

Renforcer le pilotage budgétaire des établissements de santé et le suivi de l'évolution des dépenses de personnels de ces établissements

Le présent article revêt une portée normative et participe assurément de l'amélioration de la gestion des finances publiques ; il entre à ce titre dans le domaine des lois de programmation des finances publiques.

Il vise deux objectifs :

– il prévoit une approbation tacite du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) pour les établissements de santé. En revanche, une approbation expresse est prévue pour les établissements soumis à un plan de redressement ;

– il prévoit dans un second temps de renforcer le suivi des sous-jacents de l'évolution de la masse salariale des établissements publics de santé en présentant un rapport annuel au Parlement au plus tard le 15 octobre de chaque année, c'est-à-dire au moment de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

I. RENFORCER LE PILOTAGE BUDGÉTAIRE DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

L'année 2013 a vu une dégradation du résultat global des établissements publics de santé (EPS) par rapport à 2012. En effet, ils ont enregistré un déficit de 96 millions d'euros, au lieu d'un excédent de 31 millions d'euros en 2012, sur un total produits de 75 milliards d'euros. Par ailleurs, les déficits hospitaliers sont très concentrés, puisque 80 % de ce déficit est porté par 13 % des établissements, soit 125 hôpitaux en 2013.

L'évaluation préalable du projet d'article explique cette dégradation par une progression de 2,8 % des dépenses de personnel, supérieure de 0,4 point à l'ONDAM hospitalier prévisionnel pour 2013, qui était fixé à 2,4 %, alors que, sur la période précédente, cette progression n'était que de 2,3 % par an en moyenne.

Au vu de cet état de fait, le **I** du présent article vise à renforcer l'intervention des ARS dans le processus de validation des EPRD sur ces établissements déficitaires pour les établissements soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3 du code de la santé publique qui dispose que « *le directeur général de l'agence régionale de santé demande à un établissement public de santé de présenter un plan de redressement, dans le délai qu'il fixe compris entre un et trois mois, dans l'un des cas suivants :*

« 1° Lorsqu'il estime que la situation financière l'exige ;

« 2° Lorsque l'établissement présente une situation de déséquilibre financier répondant à des critères définis par décret. Les modalités de retour à l'équilibre prévues par ce plan donnent lieu à la signature d'un avenant au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. »

En effet, l'état du droit ne fait pas la distinction entre les établissements qui font l'objet d'un plan de redressement et les autres établissements quant aux modalités d'approbation de leur EPRD. Celui-ci était réputé approuvé s'il le directeur général de l'ARS n'avait pas fait connaître son opposition pour des motifs énumérés à l'article D. 6145-31 du code de la santé publique : prévisions de recettes excédant les ressources prévues par la loi, prévisions de recettes fondées sur des prévisions d'activités erronées ou non autorisées, prévisions de recettes et de dépenses incompatibles avec le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ou enfin en cas de mesures de redressement visant à corriger une situation financière dégradée non adaptés. De plus, ces conditions ne lient pas la décision du directeur général de l'ARS.

Le présent article ne modifie pas les dispositions de droit commun pour les établissements de santé non soumis à un plan de redressement mais prévoit en revanche une obligation d'approbation expresse de l'EPRD des établissements soumis à un plan de redressement par le directeur général de l'ARS. La disposition législative proposée lie par ailleurs la décision de l'ARS puisqu'elle prévoit que « l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé... si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé ».

Il est, en outre, prévu un décret afin de fixer les modalités d'application de la nouvelle disposition. Le décret devrait proposer d'autres critères sur lesquels se fondera la décision du directeur général de l'ARS.

Il n'a pas été fait le choix de prévoir une approbation expresse des EPRD de l'ensemble des établissements afin de ne pas alourdir la procédure administrative pour l'ensemble du système hospitalier mais de réserver cette procédure exceptionnelle aux établissements en difficulté financière.

II. AMÉLIORER L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNELS DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

Le II du présent article prévoit la remise au Parlement au moment de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année d'un rapport sur « l'évolution des dépenses de personnels des établissements publics de santé, en détaillant notamment les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos », ainsi qu'une évaluation pour l'exercice à venir.

Ce rapport contribuera à renforcer la connaissance du Parlement mais aussi celle des administrations centrales des déterminants de l'évolution salariale du secteur hospitalier et devrait éclairer les débats au cours de la discussion du projet de loi de financement. En revanche, la date du 15 octobre peut paraître tardive pour permettre aux députés de se saisir pleinement du rapport, étant étendu que le projet de loi de financement est discuté traditionnellement au cours de la troisième semaine d'octobre en commission des Finances et des Affaires sociales et au cours de la dernière semaine d'octobre en séance publique.

Il serait plus efficace de proposer une date limite au 1^{er} octobre.

*

* *

La Commission adopte l'article 26 sans modification.

*

* *

Article 27

**Information du Parlement sur les perspectives financières
de l'assurance chômage**

Le présent article vise à améliorer l'information disponible sur les perspectives financières de l'assurance chômage par :

– la transmission au Parlement et au Gouvernement par l'Unédic, au plus tard le 30 juin de chaque année, de ses perspectives triennales en distinguant les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier ;

– sur la base de ce rapport, la transmission au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic d'un rapport du Gouvernement, avant le 31 décembre de chaque année, sur l'équilibre financier de l'assurance chômage.

En dehors de l'amélioration de l'information disponible, cet article trouve sa justification dans la multiplication par trois de la dette de l'assurance chômage depuis 2009. Elle atteint 17,8 milliards d'euros fins 2013, soit 54 % de l'ensemble des recettes de l'Unédic et devrait s'élever, selon le dernier rapport d'activité de l'Unédic, à 21,3 milliards d'euros à fin 2014. **Or cette dette est consolidée dans la dette publique au sens du traité de Maastricht.**

Par ailleurs, le Parlement vote chaque année une autorisation de garantie pour les émissions obligataires émises par l'Unédic. Le programme d'émissions était de 5 milliards d'euros en 2013 et de 8 milliards d'euros en 2014. L'information du Parlement est donc tout à fait bienvenue d'autant plus que l'Unédic produit déjà un rapport annuel d'activité qui contient deux scénarios de trajectoire financière – l'un assis sur les hypothèses de croissance et d'emploi du Gouvernement et l'autre sur le consensus des économistes. Le second rapport pourrait donc apparaître comme la réponse du Gouvernement aux perspectives financières de l'Unédic dans un souci de pilotage plus efficace des finances publiques.

*

* *

La Commission adopte l'article 27 sans modification.

*

* *

Chapitre IV
Administrations publiques locales

Article 28

**Bilan de la mise en œuvre de l'objectif national d'évolution
de la dépense locale**

Le présent article prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Comité des finances locales (CFL) un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense locale prévu par l'article 11 de la présente loi de programmation.

Cette présentation devra intervenir avant le débat d'orientation des finances publiques qui se tient au Parlement, généralement, au printemps et permettra ainsi d'associer plus étroitement les représentants des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales prévu à l'article 72 de la Constitution.

Par ailleurs, à compter de 2016, cet objectif sera décliné pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les trois catégories de collectivités territoriales. Chaque strate de collectivité pourra ainsi identifier l'objectif la concernant et ainsi mieux tenter de le réaliser.

Cette déclinaison fera également l'objet d'une présentation au CFL qui sera invité à émettre un avis.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 30 de la rapporteure générale.

Mme la rapporteure générale. Je propose d'annexer au projet de loi de finances le détail des dotations versées par l'État à chaque commune : DGF, dotation de solidarité rurale (DSR), dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation nationale de péréquation (DNP). Les deux rapporteurs généraux de l'Assemblée et du Sénat disposent d'un CD-Rom comportant ces données. Même si elle peut inciter les communes à comparer leurs dotations respectives, la mesure aurait l'avantage de faciliter l'accès à ces données publiques, à l'heure de l'*open data* ; précisons aussi qu'elle ne viserait que les budgets exécutés.

M. le secrétaire d'État. Je n'ai pas d'objection de principe, mais il faudrait préciser les délais, car la mesure me semble difficile à mettre en œuvre sur un plan technique. Je ne suis pas sûr que nous pourrions, aujourd'hui, disposer des données consolidées de l'exercice 2014.

Mme la rapporteure générale. Je retire l'amendement pour en revoir la rédaction d'ici à l'examen en séance.

L'amendement est retiré.

La Commission adopte l'article 28 sans modification.

*

* *

Article 28 bis (nouveau)

**Amélioration de l'information du Parlement
sur la croissance tendancielle de la dépense publique**

Le présent article, introduit à l'initiative de la rapporteure générale, prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance exprimé en valeur absolue.

Cette information, qui pourra être présentée dans les annexes au projet de loi de finances de l'année, complètera utilement les données sur la croissance tendancielle de la dépense publique transmises au Parlement. En effet, dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2015, seules les données relatives à la croissance tendancielle des dépenses de l'État ont fait l'objet d'une présentation détaillée.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CF 29 de la rapporteure générale.

*

* *

Chapitre V
Autres dispositions

Article 29

**Bilan de la mise en œuvre de la présente loi de programmation
des finances publiques**

Reprenant une disposition prévue par les précédentes lois de programmation, le présent article a pour objet de prévoir la transmission au Parlement, au moment du débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la mise en œuvre du présent projet de loi. Ce bilan présenterait également les éventuels écarts constatés entre le dernier programme de stabilité transmis aux institutions communautaires au mois d'avril et la prévision faite en loi de programmation.

En effet, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012, dans son article 23, prévoit un mécanisme de correction des écarts qui tend à renforcer le contrôle du respect des orientations pluriannuelles prévues en loi de programmation et à compléter l'information prévue par le présent article.

Ainsi, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts entre l'exécution et la prévision de solde structurel faite en loi de programmation. Cet avis est la première étape du mécanisme de correction qui conduirait le Gouvernement à exposer les mesures correctives qu'il envisage puis à « tenir compte » des écarts dans la plus prochaine loi de finances.

Le renforcement du contrôle de la mise en œuvre de la loi de programmation passe par cet avis et par la procédure de correction des écarts dont il est la première étape.

Néanmoins, compte tenu du champ plus étendu de la présente loi de programmation par rapport aux lois de programmation antérieures, le rapport prévu par le présent article apportera au Parlement une information enrichi, puisqu'il porterait sur l'ensemble des orientations pluriannuelles – respect du plafond de dépense, de l'objectif de dépense locale, règles de gouvernance fixées par la loi de programmation –, et non sur le seul solde structurel, et justifierait les écarts constatés par rapport à la loi de programmation mais également par rapport au programme de stabilité.

*

* *

La Commission adopte l'article 29 sans modification.

*

* *

Article 30

Abrogation de l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation

Le présent article abroge la quasi-totalité de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Les orientations prévues par le présent projet de loi se substituent donc à celles de la loi de programmation en vigueur.

En revanche, le présent article maintient en vigueur plusieurs dispositions permanentes de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 : celles de l'article 17 et celles de l'article 20.

L'article 17 prévoit que *« les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable. »*

« Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa ».

L'article 20 dispose que *« le Gouvernement présente chaque année au Parlement :*

« 1° Avant le 1^{er} juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

« 2° Avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ;

« 3° Avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

« II.— Quand il présente les prévisions prévues aux 2° et 3° du I, le Gouvernement transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au même I :

« 1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

« 2° Prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante. »

Les articles abrogés sont soit remplacés par des articles de même nature soit n'ont plus d'objet car ils produisaient des effets limités dans le temps.

*
* *

La Commission examine l'amendement de suppression CF 20 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Pourquoi abroger la précédente loi de programmation ? Le Gouvernement n'aurait-il pas pu proposer des mesures correctrices pour respecter la programmation de la loi de programmation précédente ?

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement veut se donner le temps d'entendre toutes les suggestions de votre commission. S'il propose d'abroger la précédente loi de programmation, monsieur de Courson, c'est pour la remplacer par une nouvelle.

M. Charles de Courson. C'est là de la langue de bois, monsieur le secrétaire d'État.

M. le secrétaire d'État. Nous y reviendrons plus précisément en séance.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure générale, la Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 30 sans modification.

*
* *

La Commission adopte enfin l'ensemble du projet de loi de programmation modifié.

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
—	—	—
<p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>	<p style="text-align: center;">TITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>
<p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au b du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à - 0,4 % du produit intérieur brut potentiel.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er}</p> <p style="text-align: center;">LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Le solde structurel correspondant à l'objectif à moyen terme mentionné au premier alinéa est atteint en 2019.

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation décrite dans le rapport mentionné à l'article 1^o de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques tel que défini à l'annexe 4 au rapport annexé à la présente loi s'établit comme suit :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4

(En points de produit intérieur brut)

Article 3

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2 :

1^o L'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel et de la dette publique s'établit comme suit :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde conjoncturel (1)	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0

(En points de produit intérieur brut)

Texte en vigueur

Propositions de la Commission

Texte en vigueur		Texte du projet de loi				
Solde structurel (En points de PIB potentiel) (3)	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4
Dette des administrations publiques	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,1	94,0	94,9	94,4	92,7	90,2
<p>2° L'évolution du solde public effectif décliné par sous-secteur des administrations publiques s'établit comme suit :</p>						
<i>(En points de produit intérieur brut)</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif :	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 2,8	- 2,8
- des administrations publiques centrales	- 3,6	- 3,7	- 3,4	- 2,8	- 2,8	- 2,8
- des administrations publiques locales	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
- des administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,3	0,0	0,3	0,3	0,3
Article 4						
L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :						

Article 4

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	0,4	0,5	0,2	0,4
dont :				
– mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,1	0,0	-0,2	-0,2
– effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,6

Article 5

Article 5

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires s'établissent comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique hors crédits d'impôts	56,5	56,1	55,5	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4

Article 6

Article 6

I.– Lorsque des écarts importants au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 mentionnée ci-dessus sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné à l'article 1^{er} :

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant

pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er}.

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques.

II.— Les obligations prévues au 2° du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies au *b* du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 1^{er}.

III.— Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.

IV.— Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Elle se réunit en cas de constatation d'un écart important au sens du I, et au moins une fois par an.

La conférence des finances publiques élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. A cet effet, elle évalue notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler

toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme.

Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence.

CHAPITRE II
L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR
LA PÉRIODE 2014-2017

Article 7

Article 7

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques s'établissent comme suit :

(Taux de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôts)

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôts dont :	1,4 %	1,1 %	1,9 %	1,8 %
– administrations publiques centrales	0,4 %	0,3 %	0,8 %	0,4 %
– administrations publiques locales	1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %
– administrations de sécurité sociale	2,3 %	0,8 %	2,1 %	2,3 %

Article 8

Article 8

I.– L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des impositions de

toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction issue de la loi n° ... du ... de finances pour 2015 ne peut, à périmètre constant, excéder 372,95 milliards d'euros pour chacune des années 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2014. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2015 à 2017.

II.— Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat, exprimé en euros courants, est au plus égal à 282,81 milliards d'euros en 2015, 280,65 milliards d'euros en 2016 et 275,48 milliards d'euros en 2017.

Article 9

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles ... et ... de la loi n° ... de finances pour 2015, est stabilisé sur la période de programmation.

Article 9

Article 10

I.— L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
476,6	486,8	498,3

II.— L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale

Article 10

pour 2012 tel que modifié par l'article ... de la loi n° ... du ... de financement de la sécurité sociale pour 2015 ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
182,3	186,0	189,5

Article 11

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

II.– Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant. Cet objectif s'établit comme suit :

(Taux d'évolution de la dépense locale en valeur – exprimé en comptabilité générale)

2014	2015	2016	2017
1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %

La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

Article 12

I.– Chaque année, pour chaque programme du budget général de l'État doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de

Article 11

Article 12

<p>fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.</p> <p>II.- À compter du 1^{er} janvier 2015, une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.</p>	<p>Texte en vigueur</p> <hr/> <p>Texte du projet de loi</p> <hr/> <p>CHAPITRE III L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2015-2017</p> <p>Article 13</p> <p>En 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :</p>
---	---

Propositions de la Commission

CHAPITRE III
L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
SUR LA PÉRIODE 2015-2017

<i>Crédits de paiement</i>	LFI 2014	LFI 2014 Format 2015	2015	2016	2017
Action extérieure de l'État	2,80	2,84	2,82	2,96	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,20	2,17	2,17	1,93	2,16
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,93	2,68	2,54	2,51
Aide publique au développement	2,87	2,87	2,79	2,73	2,66
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,94	2,89	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,39	2,38	2,39
Défense	29,55	29,60	29,10	29,62	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,13	1,14	1,18	1,17	1,18
Écologie, développement et mobilité durables	7,14	7,06	6,65	6,59	6,56
Économie	1,68	1,63	1,55	1,53	1,50
Égalité des territoires et logement	7,40	13,11	13,21	13,32	13,16
Engagements financiers de l'État	1,00	1,00	0,90	0,86	0,70
Enseignement scolaire	46,31	46,30	47,43	47,68	48,05
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,70	8,70	8,55	8,37	8,19
Immigration, asile et intégration	0,66	0,65	0,67	0,67	0,67
Justice	6,27	6,28	6,38	6,32	6,35
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,81	0,71	0,63	0,55
Outre-mer	2,01	2,01	2,02	2,07	2,11
Politique des territoires	0,81	0,81	0,75	0,72	0,67
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,73	25,70	25,75	25,81
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,41	6,40	6,40
Santé	1,30	1,17	1,20	1,22	1,23
Sécurité	12,12	12,15	12,17	12,21	12,21
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,65	15,38	15,55	15,80	16,00
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,45	0,43	0,48	0,52
Travail et emploi	10,78	11,41	11,07	10,53	9,84
Pour mémoire, Provisions (hors réserve parlementaire)	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02
Pour mémoire, Relations avec les collectivités territoriales (hors réserve parlementaire)	2,61	2,68	2,68	2,68	2,68

Propositions de la Commission

Article 14

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2014	2015	2016	2017
56,86	53,20	49,53	45,86

Cet ensemble est constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

Article 15

La réduction annuelle de la somme des plafonds des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances mentionnée ci-dessus tel que modifié par l'article ... de la loi n° ... du ... de finances pour 2015 est, à périmètre constant, au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros courants :

2015	2016	2017
309	120	87

Article 14

Article 15

Article 16

I.- À compter du 1^{er} janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

1° La ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;

3° La ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

La doctrine de recours aux affectations est détaillée en annexe du rapport annexé à la présente loi.

II.- Une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent. La ressource nouvellement affectée fait l'objet d'un plafonnement.

III.- À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.

III.- À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus. *Toute modification du niveau de plafonnement des taxes mentionnées au présent III est justifiée.*

(Amendement CF 28)

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

IV.– À compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un plafonnement conformément aux dispositions du III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État. Les dispositions du projet de loi de finances pour l'année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées.

CHAPITRE IV

LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Article 17

Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés en totalité pour réduire le déficit public.

Article 18

L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
- 4	- 6	- 8

CHAPITRE IV

LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Article 17

Article 18

L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.

Article 19

I.- À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,6 milliards d'euros courants.

En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées au premier alinéa.

II.- À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des crédits d'impôts, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 mentionnée ci-dessus, ne peut excéder 14,7 milliards d'euros courants.

En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des crédits d'impôts mentionnées à l'alinéa précédent.

Article 19

Article 20

À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations employeurs mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, est stabilisé en valeur.

En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée des dispositifs listés et chiffrés dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, ainsi que les créations, modifications et suppressions des exonérations ou abattements d'assiette mentionnés au premier alinéa.

Article 21

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur.

Article 20

Article 21

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES ET À
L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU
PARLEMENT

CHAPITRE I^{er}
REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES
DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

Article 22

I.— En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de la loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôts, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles.

II.— L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.

III.— Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I.

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION
DES FINANCES PUBLIQUES ET À
L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU
PARLEMENT

CHAPITRE I^{er}
REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES
DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

Article 22

Article 23

Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, de création ou extension d'une dépense fiscale ou de création ou extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité et son coût.

**CHAPITRE II
OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES
ORGANISMES PUBLICS**

Article 24

Article 23

Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, de création ou extension d'une dépense fiscale ou de création ou extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité et son coût.

**CHAPITRE II
OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES
ORGANISMES PUBLICS**

Article 24

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

Article 12

I – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la

Le I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est ainsi modifié :

1° À la première phrase, les mots : « (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté » sont

Communauté, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

remplacés par les mots : « relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste établie par l'arrêté mentionné au premier alinéa, les dispositions précédentes s'appliquent à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de cet arrêté. »

.....

Article 25

Article 25

Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005

Article 14

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est complété par les alinéas suivants :

Le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. Les mêmes informations relatives à l'Agence française de développement y sont présentées. Cette annexe présente également le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

<p>« Cette annexe présente également :</p> <p>« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat ayant été supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances ;</p> <p>« 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés. »</p>	<p>CHAPITRE III ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE</p>	<p>CHAPITRE III ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE</p>
<p><i>Code de la santé publique</i></p> <p>Article L. 6143-4</p> <p>Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées à l'article L. 6143-1 et les actes du directeur mentionnés à l'article L. 6143-7 sont exécutoires sous réserve des conditions suivantes :</p> <p>1° Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées aux 2°, 5° et 7° de l'article L. 6143-1 sont exécutoires si le directeur général de l'agence régionale de santé ne fait pas opposition dans les deux mois qui suivent la réunion du conseil de surveillance s'il y a assisté, soit la réception de la délibération dans les autres cas. Les délibérations mentionnées au 3° du même article sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé ;</p> <p>2° Les décisions du directeur mentionnées aux 1° à 10° et 12° à 16° de l'article L. 6143-7 sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé, à l'exception des décisions mentionnées aux 1° et 5° du même article ;</p>	<p>Article 26</p> <p>I.— L'article L. 6143-4 du code de la santé publique est ainsi modifié :</p>	<p>Article 26</p>
		<p>CHAPITRE III ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE</p>

<p>3° Les décisions du directeur de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris relatives au programme d'investissement et au plan global de financement pluriannuel mentionnées aux 4° et 5° de l'article L. 6143-7 sont réputées approuvées si le directeur général de l'agence régionale de santé et les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget n'ont pas fait connaître leur opposition dans des délais déterminés par voie réglementaire, du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou de leur incompatibilité avec le maintien à l'équilibre ou le redressement de l'établissement.</p> <p>Lorsque l'état des prévisions de recettes et de dépenses de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris est présenté en déséquilibre, le directeur général de l'agence régionale de santé peut l'approuver dans les conditions fixées au septième alinéa du présent article, après avis conforme des</p>	<p>1° Après le 2°, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :</p> <p>« 2° bis L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.</p> <p>« Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3, l'état des prévisions de recettes et de dépenses et ses annexes ainsi que le plan global de financement pluriannuel mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont soumis à l'approbation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé.</p> <p>« Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé par le directeur général de l'agence régionale de santé si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé.</p> <p>« Les modalités d'application des deux alinéas précédents sont fixées par décret. »</p>
--	--

ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget.

Le contrat mentionné au 1° de l'article L. 143-7 est exécutoire dès sa signature par l'ensemble des parties.

L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.

Le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, mentionné à l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, est compétent en premier ressort pour statuer en matière contentieuse sur les recours formés contre l'opposition du directeur général de l'agence régionale de santé faite à l'approbation de l'état des prévisions de recettes et de dépenses ou de ses modifications en application de l'alinéa précédent. Il est également compétent pour connaître des décisions du directeur général de l'agence régionale de santé prises en application des articles L. 6145-1, L. 6145-2, L. 6145-3, L. 6145-4 et L. 6145-5.

Le directeur général de l'agence régionale de santé défère au tribunal administratif les délibérations et les décisions portant sur ces matières, à l'exception de celles relevant du 5° de l'article L. 6143-7, qu'il estime illégales dans les deux mois suivant leur réception. Il informe sans délai l'établissement et lui communique toute précision sur les motifs d'illégalité invoqués. Il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution.

2° Le quatrième alinéa du 3° est supprimé.

II.- Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements publics de santé, en détaillant notamment les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos, une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles

<p>déjà décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.</p>	<p>Article 27</p>
<p><i>Code du travail</i></p> <p>CINQUIÈME PARTIE : L'EMPLOI</p> <p>LIVRE IV : LE DEMANDEUR D'EMPLOI</p> <p>TITRE II : INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS INVOLONTAIREMENT PRIVÉS D'EMPLOI</p> <p>Chapitre II : Régime d'assurance</p> <p><i>Section 5 : dispositions d'application</i></p>	<p>Article 27</p>
<p>Le code du travail est ainsi modifié :</p>	
<p>1° Le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie est complété par une section 6 ainsi rédigée :</p>	
<p>« Section 6</p>	
<p>« <i>Suivi financier du régime d'assurance chômage</i></p>	
<p>« <i>Art. L. 5422-25.</i> – L'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.</p>	
<p>« Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné à l'alinéa précédent, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier. » ;</p>	

Article L. 5422-20

Les mesures d'application des dispositions du présent chapitre, à l'exception des articles L. 5422-14 à L. 5422-16, font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés

Ces accords sont agréés dans les conditions définies par la présente section

En l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

2^e Au premier alinéa de l'article L. 5422-20, après les mots : « à l'exception des articles L. 5422-14 à L. 5422-16 » sont insérés les mots : « et de l'article L. 5422-25 ».

CHAPITRE IV

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Article 28

Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé par la présente loi.

À compter de 2016, le Gouvernement présente en outre à ce comité une décomposition, sur l'ensemble de la période de programmation, de l'objectif mentionné à l'alinéa précédent pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.

CHAPITRE IV
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Article 28

Article 28 bis (nouveau)

Le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance exprimé en valeur absolue.

Article 29

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmations des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, à périmètre constant, des objectifs prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus.

Article 30

À l'exception de ses articles 17 et 20, la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est abrogée.

(Cf. annexe au tableau comparatif p. 179)

Article 30

RAPPORT ANNEXÉ

I.– Le contexte macroéconomique

A. Les perspectives à court terme (2014-2015)

Après les espoirs suscités par l'amélioration des perspectives conjoncturelles tout au long de 2013, la reprise de l'activité dans la zone euro a déçu au premier semestre 2014. Si les économies extérieures à la zone semblent avoir retrouvé une croissance dynamique, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, l'activité économique ralentirait au Japon et la croissance repartirait à un rythme plus faible qu'avant la crise dans les principales économies émergentes.

L'environnement international de la France demeure ainsi marqué par de profondes incertitudes. Dans la zone euro, l'inflation se maintient durablement à un niveau très faible (+0,4 % en août 2014), du fait de l'appréciation de l'euro jusqu'au début de 2014, de la baisse plus récente du prix du pétrole, mais aussi de la faiblesse prolongée de la demande. Le risque de déflation ne peut dès lors pas être totalement écarté. La Banque centrale européenne (BCE) a dans ce contexte récemment assoupli de nouveau sa politique monétaire. Le rythme de sortie des politiques monétaires accommodantes aux États-Unis et au Royaume-Uni sera également déterminant, comme en ont témoigné les tensions financières chez certains pays émergents en 2013. Le contexte géopolitique est lui aussi porteur de risques : crises en Ukraine et au Moyen-Orient en particulier.

La croissance française serait de +1,0 % en 2015 après +0,4 % en 2014. Ce scénario de croissance est identique à celui publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le 15 septembre 2014 et légèrement moins favorable que celui publié par le *Consensus Forecasts* de septembre 2014 qui prévoit +0,5 % de croissance en 2014 et +1,1 % en 2015. L'inflation progresserait de 0,6 % en 2014 et de 0,9 % en 2015 (respectivement 0,5 % et 0,9 % hors tabac), globalement similaire aux prévisions de septembre 2014 de la BCE pour la zone euro.

Ce scénario intègre une accélération très progressive de la demande mondiale, tenant notamment à la faible croissance de la zone euro à court terme. En outre, les exportations subissent encore l'effet de l'appréciation de l'euro observée entre l'été 2012 et le printemps 2014, en dépit de sa dépréciation récente. Les exportations n'accéléraient ainsi que graduellement à +2,8 % en 2014 et à +4,6 % en 2015.

L'activité économique en France serait néanmoins soutenue par les mesures prises en faveur de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi. Le déploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité allègera le coût du travail et permettra aux entreprises de retrouver des marges de manœuvre pour embaucher, investir ou innover. Le volet solidarité est quant à lui favorable au pouvoir d'achat des ménages, soutenu par ailleurs par la faible inflation. Des mesures sont également prises pour créer les conditions d'une reprise de l'activité dans la construction.

Dans ce contexte, l'investissement des entreprises repartirait, encore de manière modérée en 2015 (+0,9 %) avant d'accélérer. La consommation des ménages, encore faible en 2014 sous l'effet de facteurs temporaires (douceur du climat notamment l'hiver dernier), s'accroîtrait de 1,3 % en 2015, en lien avec un pouvoir d'achat plus dynamique. L'emploi augmenterait également progressivement.

Cette prévision reste soumise à de nombreux aléas. Le dynamisme des exportations françaises dépendra de la croissance de nos partenaires et de la résolution des risques géopolitiques (Russie/Ukraine notamment). La reprise de la demande intérieure privée pourrait être plus vigoureuse en France si les anticipations venaient à s'améliorer, même si les données conjoncturelles disponibles ne permettent pas non plus d'exclure une période d'atonie plus prolongée. Enfin, si la récente dépréciation de l'euro ou la baisse du prix du pétrole devaient se maintenir voire s'amplifier, la croissance pourrait être plus élevée en 2015. Ce serait également le cas si le prix des matières premières et notamment du pétrole baissait.

B. Les perspectives à moyen terme (2016-2019)

Les projections de finances publiques reposent sur une hypothèse d'accélération progressive de l'activité, avec une croissance de 1,7 % en 2016, 1,9 % en 2017 puis de 2 % en 2018-2019.

Cette projection tient d'abord au potentiel de croissance de l'économie à cet horizon. Les estimations de croissance potentielle retenues pour le projet de loi de programmation des finances publiques sont les dernières estimations publiées par la Commission européenne dans ses prévisions économiques de printemps 2014, en date du 5 mai 2014. D'après ces estimations, la croissance potentielle s'établirait à 1,2 % par an en moyenne sur la période 2014-2019. L'écart de production serait de -2,7 % en 2013, égal à l'estimation de la Commission pour cette même année.

Des incertitudes fortes demeurent sur le potentiel de l'économie au sortir de la crise récente. Aussi, le choix conventionnel de retenir la croissance potentielle de la Commission européenne est une hypothèse prudente : elle correspond à une révision à la baisse comprise entre 0,3 et 0,4 point par an sur l'ensemble de la période 2014-2017 par rapport à la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2012 à 2017. Elle permet de plus un rapprochement avec le cadre institutionnel européen. Elle présente en revanche l'inconvénient d'être estimée sur la base des comptes dans le Système européen comptable antérieur (SEC 95).

Selon cette estimation de la croissance potentielle, après un choc négatif pendant la crise, les gains de productivité commenceraient à retrouver un rythme un peu plus important, et contribueraient à la croissance potentielle à hauteur de 0,4 point par an en moyenne. Ce rythme resterait malgré tout inférieur à celui qui prévalait avant la crise. De même, l'investissement des entreprises se redressant, la contribution de l'accumulation du capital à la croissance potentielle augmenterait légèrement, pour atteindre 0,6 point par an en fin de période. Malgré le départ à la retraite des générations du baby-boom, la population active resterait dynamique, et contribuerait à la croissance potentielle à hauteur de 0,4 point par an.

Les hypothèses de croissance pour 2016 et au-delà, légèrement supérieures à la croissance potentielle, traduisent la réduction progressive du déficit d'activité accumulé – supérieur à 3 points de produit intérieur brut (PIB) en 2015 – qui serait significativement rattrapé à l'horizon de la programmation. Cette résorption du déficit d'activité dépendra néanmoins du redémarrage des moteurs de la croissance et de la capacité de l'économie française à en tirer parti.

En anticipant le retour de la demande adressée par nos partenaires commerciaux vers son rythme habituel (+6,5 % par an), les exportations accéléreraient progressivement pour atteindre un rythme dépassant 6 % par an à partir de 2016.

Par ailleurs, les entreprises retrouveraient des conditions propices à l'investissement. Utilisant le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité en partie pour améliorer leurs marges, les entreprises pourraient investir à nouveau face au regain de demande. Les taux d'intérêt devraient logiquement s'accroître avec la reprise, mais sans obérer leur capacité à investir.

La consommation des ménages retrouverait davantage de vigueur, à un rythme de l'ordre de 2 % en fin de période, notamment grâce à l'amélioration progressive du marché du travail. Le taux d'épargne des ménages devrait baisser, en particulier avec la dissipation de l'épargne de précaution liée aux incertitudes actuelles. En revanche, la demande publique n'apporterait pas de contribution à la croissance, en cohérence avec la programmation pluriannuelle de finances publiques.

Le scénario macroéconomique retenu pour la programmation pluriannuelle fait en outre l'hypothèse d'un retour très progressif de l'inflation vers des niveaux cohérents avec la cible de la banque centrale.

Le scénario de moyen terme, avec une croissance moyenne de 1,9 % sur 2016-2019, est proche de celui retenu par le FMI au mois de juillet 2014 (moyenne de 1,8 % sur la même période).

Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2014-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	0,3	0,4	1,0	1,7	1,9	2,0	2,0
Déflateur de PIB	0,8	0,8	0,9	1,4		1,7	
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4		1 ¾	
Masse salariale privée	0,8	1,6	2,0	3,5		4,2	
Croissance potentielle	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
PIB potentiel (En Md € 2010)	2 110	2 132	2 156	2 184	2 212	2 238	2 264
Ecart de production (En % du PIB potentiel)	-2,7	-3,3	-3,4	-3,1	-2,5	-1,7	-0,9

*Note : *Données exprimées en taux d'évolution annuelle, sauf précision contraire.*

II.– La politique budgétaire proposée par le Gouvernement pour la seconde partie de la législature

A. La poursuite de l'assainissement budgétaire

1. L'évolution des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) prévoit, à son article 3b, que l'objectif à moyen terme (OMT) est fixé de manière spécifique par chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % de PIB potentiel. Par ailleurs, l'article 2bis du règlement (CE) n° 1466/97 précise que l'OMT est revu tous les trois ans ; celui-ci peut néanmoins être révisé en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, **il revient à la loi de programmation des finances publiques de fixer l'OMT des administrations publiques**. L'article 2 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 définit l'OMT comme étant l'équilibre structurel.

Dans un contexte de mise en œuvre de réformes structurelles visant à améliorer durablement la compétitivité de l'économie française (En particulier, le pacte de responsabilité et de solidarité qui représente de l'ordre de 1,3 point de PIB à l'horizon 2017), **le Gouvernement modifie la définition de l'OMT de la France**. Par ailleurs, l'adoption de nouvelles hypothèses de croissance potentielle, moins favorables que celle de la précédente loi de programmation, justifie également une modification de l'OMT. **L'article 2 de la présente loi de programmation le fixe ainsi à -0,4 % du PIB potentiel**.

La trajectoire de la présente loi de programmation pluriannuelle des finances publiques explicite les modalités de retour à l'équilibre des comptes publics compte tenu de cette nouvelle définition de l'OMT.

L'objectif du Gouvernement est ainsi la poursuite du redressement des finances publiques engagé dès 2012 afin de réduire la part de l'endettement dans la richesse nationale et d'atteindre l'OMT en 2019.

Le rétablissement des finances publiques entrepris depuis 2012 a permis une réduction du déficit structurel d'environ 2 points de PIB sur 2012-2013. Cette amélioration n'a pas trouvé intégralement sa traduction dans la trajectoire de déficit nominal compte tenu d'une croissance et d'une inflation faibles. Cette conjoncture économique dégradée a ainsi pesé sur la trajectoire de solde nominal *via* une dégradation du solde conjoncturel. De plus, l'ajustement structurel a pâti d'une évolution spontanée des prélèvements obligatoires inférieure à celle de l'activité, compte tenu d'une composition de la croissance moins favorable aux recettes. Enfin, le régime de faible inflation a réduit comptablement la mesure de l'effort en dépense, malgré une croissance de la dépense en valeur évoluant à des plus bas niveaux historiques, notamment en 2013 (*cf. annexe 2*). Au total, le solde public s'est redressé de -5,1 pts de PIB en 2011 à -4,1 pts en 2013.

Un programme de maîtrise des dépenses, représentant 50 Md€ d'économies sur la période 2015-2017, permettra au déficit de repasser en dessous du seuil des 3 % en 2017. Après -4,4 % du PIB en 2014 et -4,3 % en 2015, le solde s'établirait à -3,8 % de PIB en 2016 puis à -2,8 % en 2017. Ce plan d'économies permettra, en outre, de regagner des marges de manœuvre budgétaires pour financer la baisse des prélèvements obligatoires liée au CICE et au Pacte de responsabilité et de solidarité. Au-delà, l'effort de maîtrise des dépenses sera poursuivi et la trajectoire prévoit un effort structurel de 0,5 point de PIB par an, permettant d'atteindre l'objectif de moyen terme (OMT) en 2019.

Le ralentissement de la dépense se traduira par un ratio de dépense publique qui passerait de 56,5 % du PIB en 2014 à 54,5 % en 2017 (hors crédits d'impôt). Dans le même temps, les mesures de baisse des prélèvements obligatoires (PO) permettront au taux de prélèvements obligatoires de baisser de 0,3 point de PIB entre 2014 et 2017.

Solde public (exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public (En point de PIB)	-4,1	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde structurel (En points de PIB potentiel)	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Ajustement structurel	1,1	0,1	0,25	0,25	0,5	0,5	0,5

*Dépenses et recettes
(exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale)*

<i>En points de PIB, sauf mention contraire</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio de dépenses publiques *	56,4	56,5	56,1	55,5	54,5
Ratio de prélèvements obligatoires	44,7	44,7	44,6	44,5	44,4
<i>dont ratio de PO hors contentieux</i>	44,8	44,7	44,7	44,6	44,4
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires **	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Clé de crédits d'impôts (clé en recettes nette de la clé en dépense)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2

Note : (*) hors crédits d'impôts
d'impôt

(**) = recettes brutes – PO (hors PO UE) – Clé en recettes en crédits

Lecture : cf. encadré 2.

Le taux de croissance de la dépense publique en valeur – hors crédits d'impôt – ralentirait en 2014 puis à nouveau en 2015 à la faveur des économies adoptées en lois financières pour 2014 et 2015 et de celles annoncées dès le programme de stabilité 2014-2017 pour concrétiser le plan d'économies de 50 Md€. Ce ralentissement résulterait aussi des évolutions spontanées, s'agissant notamment de l'investissement local en lien avec le cycle électoral, et de la charge d'intérêts sur la dette publique. Les effets du plan d'économies continueraient à monter en puissance en 2016 puis en 2017, et cette année-là, la dépense évoluerait à un rythme proche de l'inflation.

Croissance de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt

	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de croissance de la dépense publique en valeur	2,0	1,4	1,1	1,9	1,8
Taux de croissance de la dépense publique en volume	1,3	0,9	0,2	0,5 *	0,0
Inflation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1¼

Note : * L'année 2016 sera marquée par des dépenses exceptionnelles liées, notamment, à un ressaut du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et aux remises de dette aux États étrangers.

Croissance de la dépense publique en valeur par sous-secteur

	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques hors crédits d'impôt	2,0	1,4	1,1	1,9	1,8
<i>Administrations publiques y.c. crédits d'impôt</i>	1,9	2,3	1,6	2,0	2,0
Dont administrations publiques centrales hors crédits d'impôt	0,5	0,4	0,3	0,8	0,4
<i>Dont administrations publiques centrales y.c. crédits d'impôt</i>	0,3	2,6	1,4	1,1	0,8
Dont administrations publiques locales	3,4	1,2	0,3	1,8	1,9
Dont organismes de sécurité sociale	2,3	2,3	0,8	2,1	2,3

Évolutions et hypothèses de taux d'intérêt

Les taux à l'émission de la dette souveraine française enregistrés au cours des derniers mois demeurent à des niveaux très bas. À début septembre 2014, le taux moyen pondéré à l'émission sur l'année 2014 des titres à court terme s'établit à 0,11 % et celui des titres à moyen et long termes à 1,51 %. Ces niveaux sont semblables à ceux enregistrés en 2013, déjà à un niveau historiquement bas (0,06 % et 1,54 %), en conséquence de deux principaux facteurs :

– la France conserve la confiance des investisseurs internationaux qui recherchent des titres de qualité pour investir leurs liquidités dans un environnement international incertain ;

– la politique monétaire accommodante de la BCE (notamment les opérations exceptionnelles de refinancement à long terme et les réductions de taux directeurs à l'image de sa décision de septembre d'abaisser son principal taux directeur à 0,05 % contre 0,15 % depuis juin 2014).

Les hypothèses de taux retenues pour les années 2015 à 2017, en cohérence avec le scénario de redressement graduel de l'activité économique et de l'inflation, aboutissent à une remontée progressive des taux courts et longs. Ainsi, le taux à dix ans s'établirait en moyenne à 2,2 % sur l'année 2015 et continuerait sa progression régulièrement de 50 points de base chaque année, pour s'établir à 3,2 % en moyenne sur l'année 2017.

Ces hypothèses de taux conduisent à une hausse des charges d'intérêt de l'ensemble des administrations publiques sur l'horizon de la programmation.

Évolutions et hypothèses de taux d'intérêt

En points de PIB	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-4,1	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8
Solde primaire	-1,9	-2,2	-2,0	-1,4	-0,3
Charges d'intérêts	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5

2. La trajectoire à politique inchangée

La **trajectoire spontanée** du solde public est déterminée compte tenu du rythme spontané de progression des recettes et des dépenses publiques :

– côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (*via* la LFR II 2012, les lois de finances initiales (LFI) ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013 et 2014, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité) ;

– côté dépense, les prestations sont supposées évoluer spontanément en lien avec les règles usuelles d'indexation et les changements démographiques. Les évolutions régulières des dépenses des collectivités locales, liées aux cycles électoraux, sont également incluses, tout comme l'évolution spontanée des dépenses de l'État et des dépenses de l'assurance maladie qui seraient constatées en l'absence de normes de dépenses. En revanche, les économies liées aux réformes postérieures à 2012, telles que la réforme des retraites, l'accord Agirc-Arrco de 2013, l'accord Unedic de 2014, les mesures famille prises à la suite de l'évaluation de politique publique confiée au vice-président du Haut conseil de la famille, M. Fragonard, ou les économies annoncées dans le cadre du programme de stabilité voté par l'Assemblée nationale en avril 2014, ne sont pas prises en compte.

Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires

(En % du PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée (avant mesures prises après juillet 2012)	-5,6	-6,4	-7,1	-7,6	-7,4	-6,8
Économies en dépense	0,4	0,8	1,4	2,2	2,9	3,5
<i>dont inflexion de l'Ondam par rapport à son évolution tendancielle</i>	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8
<i>dont inflexion sur les dépenses de l'État</i>	0,3	0,5	0,9	1,1	1,4	1,6
<i>dont autres</i>	0,0	0,0	0,1	0,6	0,8	1,1
Mesures en PO (prises après mai 2012 y.c. LFI 2014 et CICE, Pacte de responsabilité, hors contentieux, y.c effet de la clé en crédits d'impôts)	0,3	1,4	1,4	1,1	0,9	0,6
Scénario à législation et pratique inchangées	-4,9	-4,1	-4,4	-4,3	-3,7	-2,8
Mesures en PO annoncées en LFI/LFSS 2015				0,0	-0,1	0,0
Trajectoire cible	-4,9	-4,1	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8

Ce rapport présente également un **scénario à « législation et à pratique budgétaire inchangée »**, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 :

– côté recettes, ce scénario suit les mêmes conventions que la trajectoire spontanée mais intègre toutes les mesures nouvelles annoncées jusqu'aux lois de finances rectificatives de l'été 2014. Il intègre ainsi les mesures prises en LFR II 2012 et en LFI 2013, ainsi que les baisses de prélèvements obligatoires liées à la mise en place du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité ;

– côté dépense, contrairement à la trajectoire spontanée, le scénario inclut le respect des normes en dépense pour le budget de l'État, le respect de l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), toutes les économies votées avant le programme de stabilité, ainsi que les économies en dépense présentées dans le cadre du programme de stabilité allant au-delà du respect des normes.

Enfin, la **trajectoire cible** est celle de la présente loi de programmation, qui inclut les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires présentées dans les projets de loi de finances (PLF) et projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2015.

Au total, sans les mesures adoptées depuis 2012, le solde public atteindrait -6,8 pts du PIB en 2017 contre -2,8 pts dans la trajectoire de la présente programmation.

3. L'évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques

L'évolution du solde public est directement reliée à l'évolution de la conjoncture économique. Un pilotage reposant uniquement sur des objectifs de solde effectif porterait le risque de contraindre les États à compenser les moindres recettes en phase de ralentissement de l'économie, avec de potentiels effets procycliques pénalisant la croissance économique. Il est donc préférable de fixer des objectifs d'évolution en termes de solde structurel, c'est-à-dire du solde public corrigé des effets de la conjoncture ainsi que des mesures ponctuelles et temporaires. C'est l'esprit des évolutions récentes des règles budgétaires européennes, notamment le TSCG, ratifié à la fin de l'année 2012. Cette mesure reste toutefois imparfaite : en particulier, les effets d'élasticité des recettes à la croissance, de même que l'impact d'une faible inflation ne sont pas pris en compte.

Après avoir atteint 1,1 point en 2013, l'ajustement structurel (*cf. encadré suivant*) sera de 0,1 point en 2014 pour un effort structurel de 0,4 point. En premier lieu, les effets comptables d'une inflation encore faible - 0,8 % pour le déflateur du PIB après également 0,8 % en 2013 - continueraient de peser sur la mesure de l'effort en dépense et ce malgré les mesures d'économie qui permettront de ramener la progression de la dépense publique en valeur à 1,4 % seulement, soit le rythme le plus faible depuis 1998. Par ailleurs, l'élasticité des prélèvements obligatoires se redresserait à 0,7, après 0,2 en 2013, mais resterait inférieure à l'unité, conduisant à ce que la composante non discrétionnaire continue de peser sur l'ajustement structurel. Enfin, avec les nouvelles conventions comptables du SEC 2010, la montée en charge du CICE s'accompagnerait d'un écart entre la créance et les décaissements budgétaires en 2014 qui pèserait également sur l'ajustement structurel (-0,1 point).

L'ajustement structurel

1/ Définition de l'ajustement structurel, de l'effort en recettes et en dépenses

L'**ajustement structurel** (défini comme la variation du solde structurel) n'est pas entièrement de nature discrétionnaire. Certains éléments échappent en effet au contrôle direct du Gouvernement et du Parlement comme les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ainsi que l'évolution des recettes non fiscales (comme les dividendes). Dans le détail, l'ajustement structurel se décompose en un effort en recettes, un effort en dépense, une composante non discrétionnaire et la contribution de la clé en crédits d'impôt.

L'**effort en recettes** est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (hors one-offs). La définition de l'effort en recettes est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. L'**effort en dépense** est défini comme la contribution de l'écart entre la croissance de la dépense publique réelle (hors crédits d'impôt, hors one-offs, hors effet de la conjoncture sur les dépenses chômage) et la croissance potentielle de l'économie. La définition de l'effort en dépense est inchangée par rapport à la définition retenue dans la précédente loi de programmation. La **composante non discrétionnaire**, hors de contrôle du Gouvernement, est définie comme l'effet du décalage observé entre les élasticités spontanées des recettes et les élasticités usuelles auquel s'ajoute l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires. La définition est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. Les nouvelles conventions comptables du SEC 2010 (cf. annexe 3), conduisent à ajouter un terme supplémentaire pour traiter les crédits d'impôt. En effet, les crédits d'impôt, en comptabilité nationale, réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (« budgétaire »), mais contribuent au solde public au niveau de leur créance (« droits constatés »). Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles, ainsi que les autres composantes de l'ajustement structurel précitées, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables.

Outre cette nouvelle décomposition liée au passage au SEC 2010, l'actuelle méthodologie de calcul du solde structurel ne diffère de celle utilisée pour la précédente LPPF que sur deux aspects développés ci-dessous. Pour le calcul du solde structurel et par suite du solde conjoncturel, une approche impôt par impôt est retenue, dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés : des élasticités estimées à l'écart de production spécifiques pour l'IS, l'IR et la CSG, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires sont donc utilisées. L'encadré infra précise le calcul dans le détail. L'OCDE a actualisé à l'été 2014 les élasticités des prélèvements obligatoires³⁵ et la Commission a annoncé qu'elle utiliserait ces nouvelles estimations dès cet automne. Les élasticités utilisées ont été révisées en conséquence pour reprendre celles de l'OCDE et sont présentées dans le tableau suivant :

Élasticités à l'écart de production

	Anciennes (2005)	Nouvelles (2014)
Impôt sur le revenu	1,18	1,86
CSG	0,825	1,86
Impôt sur les sociétés	1,59	2,76
Cotisations sociales	0,825	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00	1,00
Dépenses chômage	-3,30	-3,23

Enfin, dans la précédente loi de programmation, il était tenu compte du retard d'un an des recettes d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur les sociétés (IS) par rapport à leur fait générateur. Ce retard visait à capter la spécificité de perception de ces deux impôts. Trois raisons conduisent à ne plus tenir compte de ces retards dans l'évolution du solde. D'une part, il apparaît que ces retards sont en pratique d'un impact limité. D'autre part, cela permet de simplifier l'analyse du solde structurel et de l'ajustement structurel³⁶. Enfin, cette approche s'apparente à la méthodologie suivie par la Commission européenne.

³⁵ Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

³⁶ Ainsi, le solde conjoncturel était auparavant affecté non seulement par l'écart de production contemporain mais également par les effets retards de la conjoncture (écart de production passé).

2/ Mode de calcul du solde structurel³⁷

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer. Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu – IR – et contribution sociale généralisée – CSG –, impôt sur les sociétés – IS –, cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes (comme les dividendes versés à l'État) est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle q à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y}{Y^*} \right)^q$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle ε des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y}{Y^*} \right)^\varepsilon$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

Les principales différences méthodologiques par rapport au programme de stabilité du printemps 2014 consistent en une révision de l'estimation de croissance potentielle, désormais identique à celle de la Commission européenne, une mise à jour des élasticités spontanées à l'activité impôt par impôt (identiques à celles de la Commission européenne) et, enfin, en un changement de référentiel de comptabilité nationale (passage du SEC 95 au SEC 2010).

Dans le référentiel prévalant pour la loi de programmation de 2012 comme le programme de stabilité de 2014, la réduction du déficit structurel serait plus élevée de 0,4 pt environ en 2014 comme en 2015 :

- A hauteur de ¼ pt en raison de la révision de la croissance potentielle d'environ ½ pt ;
- A hauteur de 0,1 pt en raison du changement de traitement des crédits d'impôt.

(% du PIB)	2013	2014	2015
Solde structurel SEC 2010	-2,5 %	-2,4 %	-2,2 %
Solde structurel SEC 95	-3,0 %	-2,5 %	-1,9 %
Ajustement structurel SEC 2010		0,1 %	0,2 %
Ajustement structurel SEC 95		0,5 %	0,6 %

L'ajustement structurel des comptes publics se poursuivra et sera amplifié sur la période 2015-2017, à un rythme de l'ordre de ¼ point en 2015 et en 2016 puis d'au moins 0,5 point par an à partir de 2017 afin d'assurer le retour progressif à l'équilibre structurel des comptes publics.

La révision par rapport à la programmation précédente tient au choix d'une croissance potentielle volontairement prudente. Ceci explique ¼ point d'écart par an en moyenne. Par ailleurs, l'ajustement structurel serait inférieur de près de 0,1 pt en 2014 et 2015 par rapport au référentiel prévalant pour la programmation précédente en lien avec le changement de traitement des crédits d'impôt (cf. encadré 2).

³⁷ Voir le document de travail de la direction générale du Trésor « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », décembre 2009.

L'effort structurel en dépense resterait soutenu, particulièrement sur la période 2015-2017, du fait de la mise en œuvre du plan d'économies de 50 Md€, pour une contribution à l'ajustement structurel de 0,5 point par an en moyenne. Ces économies permettrait à la dépense de ralentir par rapport à son évolution spontanée (règles d'indexation usuelles et effets volume anticipés pour les prestations sociales, hausse progressive des taux d'intérêt à partir de 2015 en cohérence avec la remontée progressive de l'inflation et la normalisation des conditions de financement, et évolution des dépenses des administrations publiques locales dépendant du cycle électoral, notamment concernant l'investissement).

Les recettes diminueraient en point de PIB sur toute la période, résultant en un effort structurel en recettes négatif. Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité (baisse des cotisations employeurs, suppression de la C3S à horizon 2017, baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés, suppression de la contribution exceptionnelle d'IS sur les grandes entreprises et mesures en faveur des ménages à revenus modestes et moyens) et la poursuite de la montée en charge du CICE feraient plus que compenser la contribution climat énergie et la hausse de cotisations sociales prévue dans le cadre de la réforme des retraites.

Si, en 2015, la montée en charge du CICE continuerait de peser sur l'ajustement structurel *via* la clé en crédits d'impôt (*cf. encadré précédent*), tout comme une élasticité légèrement inférieure à l'unité, ces facteurs disparaîtraient à partir de 2016, l'élasticité devenant proche de l'unité, permettant à l'ajustement structurel d'atteindre le rythme de 0,5 point de PIB en 2017.

Les mesures ponctuelles et temporaires affecteraient négativement le solde public en 2015 et en 2016, principalement du fait des contentieux sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). La méthodologie retenue par le Gouvernement concernant la notion des mesures ponctuelles et temporaires est détaillée dans l'annexe 5.

Au-delà de 2017 et jusqu'à l'atteinte de l'OMT, l'ajustement structurel retenu est de 0,5 point par an.

Mesures ponctuelles et temporaires-Hypothèses retenues dans la programmation au titre des contentieux fiscaux

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Précompte (Md€)	0,0	-0,4	-0,9	0,0	0,0	0,0
Contentieux OPCVM (Md€)	-0,7	-1,8	-1,8	-0,5	0,0	0,0

Note : L'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions finales de justice.

Variation du solde structurel des administrations publiques

<i>En % de PIB potentiel</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Variation du solde structurel (ajustement structurel)	1,1	0,1	0,25	0,25	0,5	0,5	0,5
<i>Dont effort structurel</i>	<i>1,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>		
Mesures nouvelles en PO	1,4	0,1	0,0	-0,2	-0,2		
Effort en dépenses hors crédits d'impôt	-0,2	0,2	0,5	0,4	0,6		
<i>Dont composante non discrétionnaire</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>		
<i>Dont clé en crédits d'impôts</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>		

**Évolution de l'effort structurel des administrations publiques,
et détail par sous-secteur**

<i>En % de PIB potentiel</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,2	0,4	0,5	0,2	0,4
<i>dont Administrations publiques centrales</i>	0,9	0,2	0,2	0,1	0,2
<i>dont Administrations publiques locales</i>	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
<i>dont Administrations de sécurité sociale</i>	0,5	0,1	0,0	-0,1	0,0

**Les conséquences d'une inflation faible sur le redressement
des comptes publics**

L'inflation a fortement baissé depuis l'été 2012 et atteint désormais un niveau très bas, en France comme dans la zone euro : le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) serait de seulement 0,5 % en 2014 et se situerait à 0,9 % en 2015. Ce contexte d'inflation basse pénalise le redressement des comptes publics et rend plus difficile l'ajustement structurel.

En effet, une inflation basse se traduit par une progression moins rapide des recettes publiques du fait du ralentissement des bases taxables en valeur. Par exemple, une inflation plus faible réduit la consommation des ménages en valeur, ce qui pèse sur les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que sur le bénéfice fiscal des entreprises et donc, in fine, sur les recettes de l'impôt sur les sociétés. Inversement, la dépense publique ne s'ajuste pas aussi mécaniquement à la baisse de l'inflation : l'impact est partiel et produit ses effets avec retard. La baisse de l'inflation reste ainsi sans effet sur les prestations dont la progression a été gelée dans le cadre de la loi de finances rectificative. Elle est également sans effet sur les rémunérations des fonctionnaires en raison du gel du point fonction publique. Ces deux masses représentent près de la moitié de la dépense publique : Pour les autres dépenses, si certaines se réduisent (comme les charges d'intérêts sur les obligations indexées ou encore certaines dépenses de fonctionnement), les projets qui s'inscrivent dans le cadre d'opération programmées de manière pluriannuelles, certains achats déconnectés de l'indice général des prix ou certaines prestations dont la revalorisation peut dépendre de manière différée de l'inflation n'évoluent pas directement comme l'indice des prix.

Au final, dans un contexte d'inflation basse, il est plus difficile, toutes choses égales par ailleurs, de redresser le solde public. La faible inflation conduit ainsi comptablement à réduire l'effort en dépense, la plus faible amélioration du déficit nominal étant comptabilisée comme de nature structurelle.

4. Trajectoire de dette des administrations publiques (écart au solde stabilisant, flux de créances)

La poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur, permettront d'entamer une décreue du ratio d'endettement à partir de 2017 (97,3 points de PIB après un pic à 98,0 points en 2016 – soit 94,4 points en 2017 après 94,9 points en 2016 hors soutien financier à la zone euro). Ce rythme de progression résulterait principalement des effets mécaniques du déficit sur l'accroissement de l'endettement³⁸.

**La trajectoire de dette publique des administrations publiques,
et détail par sous-secteur**

<i>En points de PIB</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	92,2	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Ratio d'endettement hors soutien financier à la zone euro	89,2	92,1	94,0	94,9	94,4	92,7	90,2
<i>dont APUC</i>	73,6	76,1	77,9	78,9	78,9		
<i>dont ASSO</i>	10,0	10,3	10,4	10,1	9,4		
<i>dont APUL</i>	8,6	8,8	8,9	9,0	9,0		

³⁸ Les autres flux de créances sont supposés nuls de manière conventionnelle à partir de 2016, hormis ceux relatifs à la Caisse nationale des autoroutes.

Note.: APUC : administrations publiques centrales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

L'écart au solde stabilisant, le flux de créances et la variation du ratio d'endettement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance nominale du PIB (En %)	1,1	1,2	1,9	3,1	3,6	3,7	3,7
Ecart au solde stabilisant	3,2	3,3	2,5	0,9	-0,6	-1,7	-2,6
Solde public effectif	-4,1	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde stabilisant le ratio d'endettement	-1,0	-1,1	-1,8	-2,9	-3,4	-3,5	-3,4
Flux de créances	-0,2	-0,2	-0,6	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
<i>dont soutien financier à la zone euro</i>	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation du ratio d'endettement	3,0	3,1	1,9	0,8	-0,7	-1,7	-2,6

Après une importante progression de l'endettement lié au soutien financier apporté par la France à ses partenaires de la zone euro entre 2010 et 2013, les prêts accordés à la Grèce et au Portugal – prêts bilatéraux et prêts *via* le Fonds européen de stabilisation financière (FESF)³⁹ – ainsi que le financement des dotations au mécanisme européen de stabilité (MES) ne contribueraient plus en 2014 qu'à une hausse de 0,3 point du ratio de dette. À partir de 2015 et sur le reste de la période, l'accroissement de l'endettement imputable au soutien financier à la zone euro serait nul.

Endettement imputable au soutien financier à la zone euro

<i>En Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014 et suivants
Dettes au sens de Maastricht (cumul)	4,4	14,5	48,1	62,9	68,6
dont Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont Grèce <i>via</i> le FESF			23,6	29,2	31,4
dont Irlande <i>via</i> le FESF		1,6	2,6	3,8	3,8
dont Portugal <i>via</i> le FESF		1,5	4,0	5,4	5,7
dont dotation au capital du MES			6,5	13,0	16,3

5. Le cadre européen

La dernière recommandation du Conseil de l'Union européenne au titre de la procédure pour déficit excessif a été adoptée le 21 juin 2013. Elle requiert un ajustement structurel de 1,3 pt en 2013, puis de 0,8 pt en 2014 et 2015, ou, au sens de l'effort en termes de volume de mesures ou « *bottom-up* »⁴⁰, un effort de 1,5 pt en 2013 puis de 1,0 pt en 2014 et 2015.

La trajectoire de solde nominal sous-jacente à la recommandation était de -3,9 % du PIB en 2013 puis -3,6 % du PIB en 2014 et -2,8 % en 2015, sous l'hypothèse de base d'une croissance de -0,1 % en 2013 et 1,1 % en 2014 et d'une inflation de 1,2 % en 2013 et 1,7 % en 2014.

En mars 2014, la Commission européenne a déclaré dans une recommandation autonome que la France devrait prendre les mesures nécessaires pour respecter sa trajectoire. En juillet 2014, le Conseil de l'Union européenne a estimé dans la recommandation adressée à la France au titre du semestre européen sur

³⁹ Eurostat a en effet décidé que les montants prêtés par le FESF devaient être rattachés directement à la dette des États apportant des garanties, au prorata de celles-ci (ce qui correspond à la clé BCE hors Grèce, Irlande et Portugal).

⁴⁰ Le calcul de l'effort *bottom-up* repose sur une composante en dépense et une composante en recettes. La composante en recettes est constituée des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, la composante en dépense s'obtient comme l'écart entre la variation de la dépense en valeur en niveau (hors intérêts, mesures exceptionnelles et temporaires et composante conjoncturelle de chômage) dans un scénario de référence fixé lors de la recommandation et la variation de la dépense en valeur en niveau observée lors de l'évaluation.

proposition de la Commission européenne, que le programme de stabilité de la France pouvait être considéré globalement conforme à cette recommandation autonome de la Commission. Il a par ailleurs recommandé à la France de présenter des efforts additionnels dans la loi de finances rectificative pour 2014. À l'été, le Parlement a adopté une LFR et une loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) détaillant les mesures d'économies pour 2014.

Enfin, la recommandation au titre du semestre européen du 8 juillet 2014 indiquait notamment que la France devait « *veiller à ce que la réduction des coûts du travail résultant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi soit maintenue ; [...] prendre des mesures pour réduire encore les cotisations sociales patronales conformément aux engagements pris au titre du pacte de responsabilité et de solidarité, en s'assurant qu'aucune autre mesure n'annule leurs effets et que le ciblage actuellement envisagé soit conservé* ».

Le contexte macroéconomique s'est néanmoins fortement dégradé en cours d'année 2014, se traduisant par une forte révision à la baisse des perspectives de croissance et d'inflation. Dans ce contexte, le Conseil européen a conclu en juin 2014 qu'« *il y a lieu de mettre à profit les possibilités qu'offre le cadre budgétaire actuel de l'UE pour concilier la discipline budgétaire et la nécessité de soutenir la croissance [...] Les réformes structurelles qui favorisent la croissance et améliorent la viabilité des finances publiques devraient bénéficier d'une attention particulière, y compris par une évaluation appropriée des mesures budgétaires et des réformes structurelles, en utilisant au mieux la flexibilité qu'offrent les règles actuelles du Pacte de stabilité et de croissance* », puis demandé le 30 août « *que l'on progresse rapidement dans la mise en œuvre de ces orientations* ».

En octobre 2014, la France présentera un PLF et un PLFSS pour 2015, qui seront examinés par la Commission européenne conformément au règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil. La Commission rendra un avis sur la base de ses prévisions de croissance révisées (publication prévue le 4 novembre) en amont de l'examen par l'Eurogroupe le 21 novembre.

3. La maîtrise de la dépense publique, condition de la baisse des prélèvements obligatoires

Depuis le début de la législature, le Gouvernement conduit une politique de redressement des finances publiques. Avec un ajustement structurel total de 2 points de PIB en 2012 et 2013, les finances publiques ont connu, depuis 2012, une amélioration notable.

Compte tenu des déséquilibres budgétaires constatés en début de législature – le déficit public s'élevait encore à 5,1 % du PIB en 2011 – et des risques existants sur les conditions de financement, des mesures portant sur les prélèvements obligatoires, à effet rapide, ont été dans un premier temps nécessaires. Ces mesures ont permis d'entamer l'assainissement des finances publiques, en demandant un effort plus important aux ménages les plus aisés.

Dans le même temps, les dépenses ont été strictement maîtrisées en 2012 et en 2013 avec pour résultat un taux de croissance de la dépense publique de 2,0 % en valeur en 2013. Comme la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 l'a prévu, le rétablissement des finances publiques est désormais fondé sur des économies en dépense, après avoir mobilisé ces hausses de prélèvements.

La construction du projet de loi de finances pour 2014 reposait ainsi en priorité sur un ralentissement des dépenses, avec près de 15 Md€ d'économies sur l'État et ses agences, les collectivités locales et les régimes sociaux par rapport à leur progression spontanée. Cet effort a été accru dès l'été par les lois financières rectificatives.

Il sera poursuivi sur la période 2015-2017, avec l'objectif de réaliser 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques. Ces économies sont nécessaires pour poursuivre l'assainissement des comptes publics et financer la baisse des prélèvements obligatoires résultant de la création du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité. La diminution des prélèvements sur les entreprises vise à leur redonner les moyens d'embaucher, de former leurs salariés et d'investir pour moderniser leur outil de production. Elle s'élèvera à plus de 40 Md€, ce qui leur permettra de reconstituer les marges qu'elles ont perdues depuis 2008. Cette réduction de prélèvements est accompagnée des mesures de solidarité destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages, en 2014 avec la réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu prévue par la loi de finances rectificative du 8 août 2014, qui est amplifiée et pérennisée en 2015.

L'ensemble des acteurs de la dépense publique seront mobilisés pour la réalisation des 50 Md€ d'économies : l'État, ses agences, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale contribueront ainsi chacun à l'effort de redressement des finances publiques, en proportion de leur part respective dans la dépense publique totale. Ces économies sont conçues pour limiter leur coût pour la croissance et préserver les dépenses d'avenir pour le pays, facteur de croissance future. Sont ainsi privilégiées des économies visant à améliorer l'efficacité de l'action publique, telles que la réforme des aides aux entreprises, ou encore le recours accru à la chirurgie ambulatoire et aux médicaments génériques dans le secteur de la santé.

1. La maîtrise de la dépense publique

i) Une maîtrise de la dépense engagée depuis 2012...

Le Gouvernement propose de poursuivre l'assainissement des finances publiques en le fondant exclusivement sur des économies en dépense. Une telle voie est une condition indispensable à l'allègement des prélèvements. Elle est également cohérente avec la volonté de garantir à chacun que les contributions versées à la puissance publique sont utilisées de la manière la plus efficace possible.

La maîtrise de la dépense publique constitue une priorité de la politique budgétaire du Gouvernement. Ainsi, en 2012, les dépenses de l'État, y compris charge de la dette et des pensions, ont baissé, de 0,3 Md€ et l'ONDAM a été sous-exécuté de 1 Md€. En 2013, la dynamique de la dépense publique a ralenti, passant d'une évolution de +3,0 % en 2012 à +2,0 % en 2013 (En valeur et hors crédits d'impôts), notamment grâce à une stricte maîtrise des dépenses placées sous normes : la norme en valeur de l'État a été sous-exécutée de 0,1 Md€ et l'ONDAM de 1,7 Md€.

Pour 2014, 15 Md€ d'économies en dépense ont été présentés dès le PLF. Un nouvel ensemble de mesures – portant en totalité sur la dépense publique – a été mis en œuvre par les lois financières rectificatives de l'été, pour entamer la résorption de « l'écart important », au sens de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, constaté en 2013.

L'ensemble des administrations publiques contribue aux économies : ainsi, les collectivités territoriales sont incitées à ralentir la croissance de leurs dépenses de fonctionnement *via* une baisse de 1,5 Md€ de leurs concours financiers. La norme de dépense en valeur de l'État a été à nouveau abaissée en loi de finances rectificative pour 2014, à hauteur de 1,6 Md€, hors concours financiers aux collectivités territoriales. Les dépenses sous norme diminueraient donc de 3,2 Md€ par rapport à l'exécution 2013. Les agences de l'État ont été mises à contribution *via* les subventions du budget général, mais également par la baisse des taxes qui leur sont affectées et la mobilisation de contributions exceptionnelles pour certaines catégories d'acteurs (Centre national de la cinématographie et de l'image animée – CNC, agences de l'eau et chambres de commerce et d'industrie – CCI – notamment). Les administrations de sécurité sociale contribuent également aux économies, *via* la poursuite de la maîtrise des dépenses d'assurance-maladie, avec le plus faible taux de croissance de l'ONDAM prévu dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale depuis 1998 (2,4 %), la réforme de la politique familiale et la consolidation du système de retraite, tant pour les pensions de base dans le cadre de la réforme des retraites que pour les retraites complémentaires suite aux décisions des partenaires sociaux, la maîtrise des dépenses de l'Unedic ainsi que les économies de gestion réalisées par les caisses.

L'ensemble de ces mesures doit permettre un nouveau ralentissement de la dépense publique à +1,4 % en 2014 (En valeur et hors crédits d'impôts).

ii)Qui sera amplifiée sur l'ensemble du quinquennat

Dès 2015, le redressement sera porté exclusivement par des mesures en dépense.

L'objectif total de 50 Md€ d'économies sera intégralement mis en œuvre.

Un premier effort de 21 Md€ sera effectué en 2015, ce qui permettra de ramener le taux de croissance de la dépense publique à 1,1 % (En valeur, hors crédit d'impôt désormais comptablement considérés comme des dépenses). Les économies seront poursuivies en 2016, atteignant un total de l'ordre de 36 Md€, et les 50 Md€ seront atteints d'ici 2017. Grâce à ces efforts, le taux de croissance de la dépense publique s'établira à 1,8 % en moyenne en valeur en 2016 et 2017, soit un niveau très largement inférieur à celui de la croissance du PIB nominal à cet horizon (+3,4 % en moyenne).

L'État et ses agences assumeront une économie nette totale de près de 19 Md€, dont 7,7 Md€ d'économie dès la première année. Cet effort permet de compenser l'évolution spontanée de la dépense et de poursuivre la diminution en euros courants des crédits des ministères et des taxes affectées aux agences qui connaîtront une réduction de 1,8 Md€ dès 2015 et de 2,2 Md€ à horizon 2017, tendance inverse de celle qui prévalait avant 2012. Les économies ont été réparties de manière équilibrée pour garantir l'efficacité de l'action publique et assurer le financement des priorités du Gouvernement. La progression des rémunérations sera ainsi strictement maîtrisée, en lien avec la stabilisation du point fonction publique. Les créations d'emplois en faveur de l'éducation nationale, la recherche, la sécurité et la justice seront compensées par les réductions d'emplois dans les autres administrations. L'amélioration de la productivité des administrations, qui passe notamment par la simplification des règles administratives, la modernisation des fonctions support de l'État notamment en matière d'achats, d'immobilier et d'informatique, l'évolution de l'organisation territoriale de l'État et la dématérialisation accrue des échanges avec les usagers permettra de poursuivre la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État. Les agences, dont les dépenses ont progressé beaucoup plus rapidement que celles de l'État sur les dernières années, prendront toute leur part aux efforts de redressement, en particulier par une meilleure maîtrise des recettes qui leur sont affectées. Le recours à ces ressources fera ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les règles prévues à l'article 16 de la présente loi de programmation et leur niveau total sera réduit de 1,1 Md€ dès 2015. Les projets de loi de finances pour 2015 et 2016 préciseront en détail l'ensemble des réformes ciblées qui seront mises en œuvre sur chaque secteur, notamment pour ce qui concerne les dépenses d'intervention : l'impact de l'ensemble de ces mesures trouve sa traduction dans la programmation des moyens alloués à chaque mission budgétaire détaillée dans l'article 13 de la présente loi de programmation.

Les dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales baisseront en euros courants de 11 Md€ à horizon 2017, à un rythme régulier de 3,7 Md€ par an. Cet effort permet de ramener la progression de l'ensemble des ressources des collectivités à un rythme proche de l'inflation sur les trois prochaines années.

Ainsi, les ressources et les dépenses des collectivités territoriales continueront de progresser mais à un rythme moindre que celui des trois dernières années.

La répartition de l'effort entre les trois catégories de collectivités territoriales en 2015 sera proportionnelle à leurs recettes réelles de fonctionnement, conformément au choix opéré par le Parlement pour la répartition de cet effort en 2014. Ainsi, les régions contribueront à hauteur de 12 %, soit 451 M€, les départements pour 31 %, soit 1,148 Md€ et l'ensemble du bloc communal à hauteur de 56 %, soit 2,071 Md€.

Cet effort s'accompagnera d'un renforcement substantiel de la péréquation. Ainsi, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) progressera de 210 M€ entre 2014 et 2015, soit une hausse de plus de 36 %. Le rythme de progression des dotations de péréquation verticale, comprises dans la dotation globale de fonctionnement, sera par ailleurs doublé par rapport à 2014, pour progresser de 228 M€. Grâce à ces efforts, l'impact de la baisse des concours financiers de l'État sera modulé en fonction de la richesse de la collectivité concernée. À titre d'exemple, la contribution par habitant des communes dont les ressources sont les plus élevées sera sept fois plus forte que celle des communes les plus en difficulté.

Par ailleurs, les articles 11 et 28 de la présente loi de programmation proposent d'instaurer un objectif indicatif d'évolution de la dépense locale. Cet objectif s'appliquera sur le périmètre de la dépense totale, hors amortissement de la dette, dont le montant pour l'année 2013 s'élève à 220,8 Md€⁴¹. Mis en place à compter de 2015, il permettra de partager, entre l'État et les collectivités territoriales, un outil de mesure objectif de la trajectoire de la dépense locale. Il sera, à compter de 2016, affiné par catégorie de collectivités territoriales.

La mise en œuvre de la stratégie nationale de santé (SNS) permettra de réaliser plus de 10 Md€ d'économies sur l'assurance maladie ce qui correspond concrètement à une progression moyenne de l'ONDAM de l'ordre de 2 % par an entre 2015 et 2017. Un premier effort de plus de 3 Md€ sera effectué dès 2015 avec une progression de l'ONDAM ralentie à 2,1 %.

Les dépenses de protection sociale hors assurance-maladie contribueront à la maîtrise de la dépense publique à hauteur de 10 Md€, dont un peu plus de 6 Md€ pour l'année 2015. Une partie importante de ces économies, pour près de 4 Md€ dès 2015, correspondent en réalité à l'impact de mesures déjà décidées (notamment : convention d'assurance chômage du premier semestre 2014 ; réforme des retraites ; réforme de la politique de la famille). Un ensemble de mesures complémentaires sera détaillé dans les prochains projets de

⁴¹ Source : *Observatoire des finances locales (OFL)*.

loi de finances de la sécurité sociale (notamment : poursuite de la réforme de la politique familiale ; efforts sur la gestion des prestations sociales ; maîtrise des dépenses par les régimes gérés paritairement).

Enfin au-delà des mesures déjà programmées, la création d'une revue des dépenses, prévue par l'article 22 de la présente loi de programmation, modernisera la procédure budgétaire de manière à donner au Parlement et au Gouvernement de nouvelles pistes de réformes structurelles, dans le prolongement des évaluations de politiques publiques lancées dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Cette revue, mise en œuvre chaque année, permettra de disposer d'une analyse complète de la dépense et des interventions publiques, dont il sera notamment tenu compte lors de la construction budgétaire. Ces revues, qui porteront également sur les dépenses fiscales et notamment sur les crédits d'impôt, apporteront une vision agrégée des moyens dédiés aux politiques publiques.

2. La baisse des prélèvements : le Pacte de responsabilité et de solidarité

Sur la période de programmation, le taux de prélèvements obligatoires baisserait continûment pour atteindre 44,4 % du PIB en 2017, contre 44,7 % en 2014. Cette baisse serait essentiellement portée par la montée en charge du CICE et la mise en place du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Annoncé par le Président de la République le 14 janvier 2014, le Pacte de responsabilité et de solidarité participe à la baisse des prélèvements obligatoires sur la période 2014-2017. Les mesures portant sur 2014 et 2015 ont été votées en LFR et loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) à l'été 2014. L'ensemble des mesures du Pacte se déploieront progressivement avec pour objectifs de favoriser l'emploi, de soutenir la capacité d'investissement productif et la compétitivité des entreprises, et de rendre les prélèvements obligatoires plus progressifs, au bénéfice des ménages moyens et modestes. La baisse des prélèvements obligatoires au titre du Pacte atteindra plus de 26 Md€ à horizon 2017, dont près de 10 Md€ dès 2015. En y ajoutant les effets du CICE, la baisse totale sera de plus de 40 Md€ à horizon 2017.

Le Pacte a pour objectif, avec le CICE, de restaurer la compétitivité des entreprises, atteinte par dix ans d'érosion continue (cf. *rapport Gallois, novembre 2012*), tout en amorçant la baisse des prélèvements sur les ménages à revenus modestes et moyens et en rénovant le dispositif de soutien à l'emploi des salariés proches du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic)⁴².

Une amplification de la baisse du coût du travail, déjà initiée par la mise en place du CICE. En 2015, le coût du travail au niveau du Smic sera réduit au moyen de l'exonération complète des cotisations que les employeurs versent aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), dans le cadre d'un renforcement des allègements existants, ainsi que par une baisse de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,6 fois le Smic. En complément, le niveau des allègements est harmonisé pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille. À partir du 1^{er} janvier 2016, la baisse des cotisations d'allocations familiales sera étendue aux salaires inférieurs ou égaux à 3,5 fois le Smic. Ces cotisations seront également réduites pour les travailleurs indépendants. Ces allègements, qui s'élèveront à environ 11 Md€ à horizon 2017, répondent à un double objectif : favoriser la création d'emplois et soutenir la production et l'investissement.

Une modernisation et une réduction de la fiscalité des entreprises. La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par environ 300 000 entreprises, sera supprimée d'ici 2017. Une première réduction équivalente à 1 Md€ interviendra dès 2015 sous la forme d'un abattement qui permettra à deux tiers des assujettis, des petites et moyennes entreprises (PME), de ne plus acquitter la C3S. Au total, cette suppression représente de l'ordre de 6 Md€ à horizon 2017 qui seront restitués aux entreprises. La contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés (IS) sera également supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité de plus de 2 ½ Md€. Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera de 33 ⅓ % actuellement à 28 % en 2020, avec une première étape dès 2017.

Des mesures pour les ménages à revenus moyens et modestes. Le Pacte prévoit des mesures favorables au pouvoir d'achat des revenus les plus modestes. Des baisses d'impôt sur le revenu, ciblées sur les ménages proches du Smic, ont été mises en place en 2014 ; elles représenteraient 3,2 Md€ à partir de 2015. Ces mesures seront complétées par la fusion de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active (RSA activité).

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

⁴² Revenu de solidarité active (RSA)-activité et prime pour l'emploi (PPE).

La notion de prélèvements obligatoires est définie en annexe de ce rapport. Les mesures nouvelles au sens du compteur de la présente loi de programmation (LPFP) sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat ayant un impact sur la période de programmation. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois financières antérieures au 1^{er} juillet 2012 que des mesures décidées par les autres administrations publiques.

Mesures nouvelles (MN) en prélèvements obligatoires

En Md€	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	3	-2	-4	-3
Dont MN au sens de l'article 18 de la loi de programmation (hors compétitivité) (*)	0	3	2	-1
Dont compétitivité (**)	0	-7	-8	-6
Dont contentieux	0	-1	0	2
Dont autres	3	4	3	3
Élasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	0,7	0,9	1,0	1,0

Note : (*) en sommant la ligne MN au sens de l'article 18 hors compétitivité et la ligne compétitivité, on obtient le total de mesures nouvelles au sens de l'article 18 de la loi de programmation ; (**) par compétitivité, on entend le volet responsabilité du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Les mesures nouvelles au sens de la présente loi de programmation

Comme le prévoit l'article 18 du présent projet de loi, l'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Les mesures nouvelles au sens de la présente loi de programmation

(En Md€)			
2014	2015	2016	2017
0	-4	-6	-8

Sur la période 2014-2017, le compteur est constitué des mesures votées dans les lois de finances ultérieures à la LFR II 2012, présentées en PLF 2015 et PLFSS 2015. Il prend également en compte les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité dont certaines ont déjà été votées en LFR 2014 et LFRSS 2014.

III. La trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur et règles de gouvernance

Sur la période de programmation, les soldes effectifs et structurels des administrations publiques se décomposent de la manière suivante :

Décomposition par sous-secteurs des soldes effectif et structurel des administrations publiques

En points de PIB potentiel, sauf mention contraire		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
APU	Solde effectif (pts de PIB)	-4,1	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
	Solde Structurel	-2,5	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
APUC	Solde effectif (pts de PIB)	-3,2	-3,6	-3,7	-3,4	-2,8		
	Solde Structurel	-2,5	-2,7	-2,8	-2,6	-2,2		
ASSO	Solde effectif (pts de PIB)	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,3		
	Solde Structurel	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9		
APUL	Solde effectif (pts de PIB)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3		
	Solde Structurel	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2		

A. La trajectoire de l'État

Sur la période de la programmation, le solde budgétaire connaîtrait l'évolution suivante :

	2013	2014	2015	2016	2017
Solde en comptabilité nationale (En Md€)	-69,2	-76,9	-79,1	-76,6	-63,9
Solde en comptabilité nationale (En pt de PIB)	-3,3	-3,6	-3,6	-3,4	-2,7
Dépenses (En pt de PIB)	21,5	21,8	21,4	21,0	20,3
Recettes (En pt de PIB)	18,3	18,2	17,8	17,5	17,6
Solde budgétaire (En Md€)	-74,9	-87,0	-75,7	-72,0	-61,9

Après avoir été fortement positive en 2013 et en 2014 (5,7 Md€ et 10,2 Md€), la clé de passage entre le solde budgétaire de l'État et le solde de l'État en comptabilité nationale deviendrait négative sur la période 2015-2017 (-3,4 Md€ en 2015 et -4,6 Md€ en 2016, avant de se redresser à -2,1 Md€ en 2017).

En 2013 et en 2014, plusieurs opérations réalisées dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (dotations au mécanisme européen de stabilité – MES – en particulier : 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014) contribuent positivement à la clé. En effet, ces opérations correspondent à des dépenses en comptabilité budgétaire, mais sont considérées comme des opérations financières neutres sur le solde public en comptabilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier de l'État. Il en est de même pour des dotations non consommables (En capital) effectuées par l'État à certains opérateurs dans le cadre du second volet du programme d'investissement d'avenir (PIA) en 2014 (4,7 Md€).

Sur la période de programmation, la montée en charge du CICE expliquerait une contribution négative à la clé. Avec les nouvelles conventions comptables du système européen des comptes nationaux 2010 (SEC 2010), les crédits d'impôt restituables sont désormais considérés comme de la dépense, et sont comptabilisés dans le solde public pour le montant de la créance (« droits constatés ») et non de leur coût budgétaire. Du fait de sa montée en charge, et des règles de remboursement, le coût budgétaire pour les administrations publiques du CICE est inférieur à la valeur de la créance au début de la période, ce qui explique une contribution négative à la clé. Cet effet s'estompe progressivement, une fois le régime permanent atteint.

En dehors de cette contribution des crédits d'impôt à la clé, le niveau de celle-ci reflète essentiellement les corrections en droits constatés sur la charge de la dette (primes et décotes à l'émission et intérêts courus non échus), qui améliorent le solde public en comptabilité nationale sur l'ensemble de la période. L'émission de titres sur des souches anciennes conduit à l'apparition d'un écart entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Comme les taux d'intérêt sont actuellement bas, les taux d'intérêt sur les souches anciennes sont plus élevés que les taux de marché, ce qui conduit à un écart positif entre les valeurs d'émission et de remboursement. Il en découle un gain de trésorerie, non comptabilisé en recettes budgétaires, qui est étalé en comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt. Avec la remontée progressive des taux et l'épuisement du stock d'obligations concernées, cet effet serait moindre en fin de période mais demeurerait positif.

Les partenariats public-privé (PPP) sont enregistrés en comptabilité nationale au moment de leur livraison et non au fur et à mesure du paiement des loyers associés. Ces derniers contribueraient en moyenne à hauteur d'un peu moins de $-\frac{1}{2}$ Md€ par an. Les dépenses militaires, qui sont également enregistrées au moment de leur livraison en comptabilité nationale, contribueraient également à la clé à hauteur de $-\frac{1}{2}$ Md€ par an en moyenne.

Enfin, une fraction des dépenses du PIA est attachée directement à l'État en comptabilité nationale (En particulier celles réalisées par des fonds de la Caisse des dépôts et consignations – CDC) avec un effet négatif sur la période de la programmation. Par ailleurs, depuis la mise en œuvre du SEC 2010, le fonds national d'aide au logement (FNAL), le fonds national des solidarités actives (FNSA) et le fonds national de gestion

des risques en agriculture (FNGRA) sont rattachés à l'État en comptabilité nationale, leur solde est donc intégré à la clé, pour un montant quasi nul.

Clé de passage de l'État

En Md€	2013	2014	2015	2016	2017
Solde en comptabilité nationale	-69,2	-76,9	-79,1	-76,6	-63,9
Solde budgétaire	-74,9	-87,0	-75,7	-72,0	-61,9
Clé associée	5,7	10,2	-3,4	-4,6	-2,1
... dont clé crédits d'impôt	-1,6	-4,7	-7,3	-7,5	-4,9
Clé hors crédits d'impôt	7,3	14,9	3,9	2,9	2,9

Les engagements financiers significatifs de l'État n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel

Les engagements financiers de l'État ayant un impact potentiel significatifs sur sa situation financière sont, en application de la norme 13 du recueil des normes comptables de l'État, présentés en annexe du compte général de l'État et font donc à ce titre partie du périmètre de certification de la Cour des comptes. Ils représentent soit des obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers, soit des obligations certaines n'entraînant pas nécessairement une sortie de ressource. Les principaux engagements de l'État sont, à la date de clôture des comptes 2013, les suivants :

- **les engagements de retraite de l'État envers les fonctionnaires civils et militaires**, qui sont évalués à 1302 Md€ au 31/12/2013 (avec un taux d'actualisation de 1,08 %), principalement au titre d'agents déjà à la retraite (67 %). Le financement annuel de ces engagements s'élève à environ 50 Md€ par an pour les années à venir ;
- **la garantie, pour 416 Md€, du montant total des dépôts de l'épargne réglementée** : livrets A, bleus et de développement durable (367 Md€) et livret d'épargne populaire (48 Md€) ;
- **les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État**, pour un montant total de 363 Md€. Au sein de cet ensemble, qui recouvre les obligations potentielles de l'État correspondant à des transferts pour lesquels l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit du bénéficiaire n'est pas réalisé à la date de clôture ou doit être maintenu sur des périodes postérieures. Il s'agit principalement du besoin de financement estimé des régimes spéciaux de retraites subventionnés (SNCF, RATP, ENIM⁴³, SEITA⁴⁴ et CANSSM⁴⁵) pour 200 Md€ et des engagements au titre des aides au logement (106 Md€) ;
- **la dette garantie par l'État dans les conditions fixées par l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finance**, pour un montant total de 203 Md€ dont 99 % est concentré sur huit bénéficiaires, le principal étant le fonds européen de stabilité financière (70,4 Md€).
- **les garanties de passifs** (179 Md€), constituées principalement du capital restant callable du MES pour la France (126 Md€, à comparer aux 16,3 Md€ appelés et versés sur 2012-2014) et de capitaux appelables par différentes banques multilatérales et institutions de l'UE, dont la BEI (35 Md€). Ces engagements couvrent les défaillances éventuelles bénéficiaires des prêts accordés par ces institutions.

⁴³ Etablissement national des invalides de la marine

⁴⁴ Régime de retraite de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes

⁴⁵ Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines

- **les mécanismes d'assurance dans le cadre du soutien à l'exportation** (102 Md€). L'État est notamment engagé à hauteur de 81 Md€ pour l'assurance-crédit de la COFACE, qui consiste à couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur public ou privé.

1. Une contribution essentielle de l'État et de ses agences au retour vers l'équilibre des finances publiques

Le budget triennal 2015-2017 constitue la déclinaison concrète de la contribution de l'État et de ses agences au retour vers l'équilibre des finances publiques. Un volume total de 19 Md€ d'économies sera ainsi réalisé d'ici 2017 (hors réduction des dotations aux collectivités locales) : 18,5 Md€ d'économies sur les crédits des ministères et les ressources affectées aux agences auxquels s'ajoute 0,5 Md€ sur les investissements d'avenir liés à une prévision de stabilisation du rythme de décaissement des opérateurs de ce programme, soit une progression moins rapide que celle anticipée lors des prévisions précédentes.

Les 18,5 Md€ d'économies engagées sur le triennal d'économies sur les crédits des ministères et les ressources affectées aux agences permettent de compenser la progression spontanée des dépenses, qui s'élève à 17,5 Md€ entre 2014 et 2017 (5,8 Md€ par an⁴⁶), et de poursuivre la diminution en euros courants des crédits des ministères et des taxes affectées aux agences amorcées depuis le début du quinquennat, tendance inverse de celle qui prévalait avant 2012.

L'évolution tendancielle des dépenses de l'État

L'évolution tendancielle des dépenses hors dette, pensions et transferts aux collectivités locales et à l'Union européenne, se décompose de la façon suivante, pour un total de 5,4 Md€ par an :

- 1,9 Md€ de masse salariale, tenant compte d'une revalorisation du point fonction publique au niveau de l'inflation moyenne prévue pour la période 2015-2017 (1,35 %) et de mesures catégorielles et diverses à hauteur de 0,55 Md€ ;
- 0,5 Md€ de fonctionnement et 0,5 Md€ d'investissement, ce qui correspond au tendancier estimé par la Cour des comptes, et retient des évolutions différenciées par type de dépenses (loyers budgétaires, fonctionnement courant, dépenses d'équipement militaire, etc.) ;
- 0,8 Md€ de contributions aux opérateurs, pour lesquels l'évolution tendancielle est estimée suivant les mêmes hypothèses que l'État par nature de dépense (personnel, fonctionnement, investissement, interventions) ;
- 1,7 Md€ d'interventions, comprenant notamment des dépenses dites de « guichet », versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, et des interventions « hors guichet », pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères.

La prise en compte de l'évolution des transferts à l'Union Européenne, pour un montant équivalent à la dépense prévisionnelle, aboutit à un tendancier différencié suivant les années : 6,2 Md€ en 2015, 7,2 Md€ en 2016 et 4 Md€ en 2017, soit une moyenne de 5,8 Md€ annuels. Ce chiffrage est inférieur à celui présenté dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2014 (7 Md€). Il a été revu cette année afin de tenir compte de :

- l'exclusion de l'assiette du tendancier des transferts aux collectivités territoriales, pour 0,5 Md€, compte tenu du suivi spécifique dont ils font l'objet ;
- la prise en compte de la chronique prévisionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), qui présente un ressaut significatif en 2016 au moment où entrera en vigueur la nouvelle décision ressources propres (-0,4 Md€ en moyenne annuelle sur le triennal) ; compte tenu de ce ressaut, le tendancier prend en compte la chronique effective de décaissement et non la moyenne annuelle constatée antérieurement ;
- une diminution des prévisions de masse salariale (-0,3 Md€) liée notamment à la prise en compte de l'inflation moyenne sur la période du triennal (1,35 %), au lieu de l'inflation de moyenne période ;
- un alignement des prévisions relatives aux investissements sur celles de la Cour des comptes (-0,2Md€).
- un relèvement du tendancier des opérateurs, pour tenir compte notamment d'une révision de l'assiette

⁴⁶ La décomposition de ce montant est précisée dans l'encadré.

considérée, celle-ci comprenant les subventions pour charges de service public ainsi que les taxes affectées plafonnées.

Les dépenses de l'État hors charge de la dette, hors pensions et hors transferts aux collectivités territoriales, seront diminuées de 1 Md€ en 2015, augmenteront de 1,5 Md€ en 2016 compte tenu du ressaut exceptionnel du PSR-UE et diminueront ensuite de 1,5 Md€ en 2017 par rapport à l'année précédente.

Compte tenu de cette norme et du tendancier exposé ci-dessus, l'effort total se décompose donc en 7,2 Md€ en 2015, 5,7 Md€ en 2016 et 5,6 Md€ en 2017, soit 18,5 Md€ sur la période.

L'évolution des dépenses de l'État sur un périmètre plus large, hors charge de la dette, hors pensions mais intégrant les transferts aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, traduit encore plus nettement la détermination et la capacité du Gouvernement à maîtriser dans la durée la dynamique de la dépense publique. Les dépenses avaient augmenté de près de 8 Md€ entre 2007 et 2011 sur ce périmètre et la précédente loi de programmation des finances publiques leur assignait un objectif de stabilité en euros courants. Les mesures prises par le Gouvernement conduiront à une diminution de plus de 13 Md€ en euros courants de ces dépenses sur le quinquennat, soit une baisse de 5 %. Si pour 2012 et 2013, la construction budgétaire a reposé sur une stabilisation en valeur de ces dépenses, celles-ci baissent désormais depuis 2014. Ainsi, après une première diminution des dépenses sur ce champ introduite par la loi de finances initiale pour 2014 (-1,7 Md€ par rapport à la LFI 2012), cette baisse va se poursuivre et s'amplifier jusqu'à atteindre une baisse supplémentaire de 11,5 Md€ en euros courants à horizon 2017 par rapport au niveau de la LFI 2014, les efforts réalisées par les collectivités locales s'ajoutant à ceux de l'État et des agences.

À noter, la plus faible baisse des dépenses entre 2015 et 2016, rattrapée l'année suivante, s'explique par le ressaut exceptionnel du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (+1,8 Mds d'euros par rapport à 2015).

Évolution des dépenses de l'État

<i>En CP et en Md€, au format PLF 2015</i>	LFI 2014 Format PLF 2015	2015	2016	2017
Dépenses du budget général (hors dette, pensions et mission RCT)	204,23	203,50	203,26	202,72
Taxes affectées plafonnées et prélèvements exceptionnels	6,17	5,08	5,05	5,42
Total des dépenses des ministères et affectations de recettes plafonnées	210,39	208,57	208,32	208,14
<i>Soit en écart à 2014</i>		<i>-1,82</i>	<i>-2,08</i>	<i>-2,26</i>
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	20,22	21,04	22,80	21,48
Total des dépenses de l'État hors dette, pensions, dotations aux collectivités et prélèvements exceptionnels	230,62	229,62	231,12	229,62
<i>Soit en écart à 2014</i>		<i>-1,00</i>	<i>0,50</i>	<i>-1,00</i>
Transferts aux collectivités locales (PSR et mission RCT*)	56,86	53,20	49,53	45,86
<i>Soit en écart à 2014</i>		<i>-3,67</i>	<i>-7,33</i>	<i>-11,00</i>
Prélèvements sur fonds de roulement prévus en loi de finances pour 2014	-0,48			
Total des dépenses de l'État hors charge de la dette et pensions	287,00	282,81	280,65	275,48
<i>Soit en écart à 2014</i>		<i>-4,19</i>	<i>-6,35</i>	<i>-11,52</i>
Charge de la dette	46,65	44,34	47,70	50,09
Contributions au CAS Pensions	45,44	45,80	46,19	48,40
Total des dépenses de l'État, hors dotation au mécanisme européen de stabilité et deuxième programme d'investissements d'avenir	379,09	372,95	374,53	373,97

Note : () hors réserve parlementaire, réintégrée aux dépenses du budget général.*

2. Une répartition équilibrée des économies qui garantit l'efficacité de l'action publique et s'appuie sur la modernisation de l'ensemble des politiques conduites par l'État

L'ensemble des administrations et des organismes financés par l'État sont associés à l'effort de rétablissement des comptes publics.

L'évolution de la masse salariale, qui représente plus de 40 % des dépenses des ministères, est maîtrisée et augmentera beaucoup moins vite que l'inflation : l'évolution annuelle moyenne est ainsi limitée à 0,3 % sur la période 2014-2017.

La progression des rémunérations sera ainsi strictement contrôlée par la stabilisation du point fonction publique et la réduction des enveloppes catégorielles. Alors que les mesures catégorielles entraînaient une augmentation moyenne des dépenses de masse salariale de l'ordre de 500 M€ par an entre 2007 et 2012, ces mesures sont réduites à 177 M€ par an sur la période 2015 – 2017 et sont prioritairement affectées aux services en cours de réorganisation.

Par ailleurs, conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'État et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année.

Les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) seront ainsi compensées par des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2015-2017 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions résulteront des gains de productivité liés notamment au développement de l'administration numérique, de l'optimisation de l'organisation territoriale de l'État, de la mutualisation accrue des fonctions support et, dans le cas particulier du ministère de la défense, des évolutions d'effectifs cohérentes avec les objectifs de la loi de programmation militaire. Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, tant de l'État que des opérateurs.

Évolution des effectifs de l'État

	2012	2013	2014	2015
État	4 278	-2 317	-3 180	-1 177
dont enseignement	4 278	8 981	8 954	9 561
dont justice/sécurité		1 000	960	1 005
dont autres		-12 298	-13 094	-11 743

Note : Ces données n'intègrent pas les 2 500 postes créés en LFR 2012 (assistants d'éducation) dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'État ou des opérateurs de l'État (les EPLE n'étant pas des opérateurs de l'État).

Les dépenses de fonctionnement seront réduites dans l'ensemble des ministères et les agences contribueront pleinement à l'effort de rétablissement des comptes publics.

La réduction des dépenses de fonctionnement passe d'abord par l'amélioration de la productivité des administrations : dématérialisation des échanges avec les citoyens, par exemple en matière de fiscalité, simplification des règles administratives, modernisation des achats publics et optimisation des dépenses immobilières. Elle s'appuie également sur la rationalisation, par exemple s'agissant des implantations territoriales de l'État en France et à l'étranger, tout en veillant à l'accès et à la qualité du service public. Ces dépenses seront ainsi maîtrisées, tout en préservant les moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre des priorités du Gouvernement.

Ainsi, le ministère des finances et des comptes publics contribuera de manière exemplaire à cette évolution, avec une diminution nette de ses dépenses (hors dépenses de personnel), de 69 M€ en 2015 (et 225 M€, par rapport à 2014, d'ici 2017). Cette évolution s'appuiera notamment sur la priorité donnée au numérique, notamment dans les relations avec l'usager, avec la généralisation progressive de la dématérialisation des échanges et des paiements, et sur une adaptation des réseaux territoriaux, tout en maintenant des modalités d'accueil adaptées aux publics les plus fragiles.

La simplification des démarches sera recherchée avec le déploiement des télé-procédures et des actions spécifiques en matière de simplification des procédures pour les entreprises : poursuite de la mise en place du

guichet unique national de dédouanement, suppression de redondances avec la démarche du « test PME » et le programme « Dites-le nous une fois », ou encore développement des échanges dématérialisés entre les notaires et les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le ministère de la justice, qui voit son budget augmenter de près de 100 M€ entre 2014 et 2015 pour assurer la mise en œuvre des réformes engagés par le Gouvernement, prend néanmoins toute sa part dans l'effort d'économie en poursuivant sa modernisation. À titre illustratif, une gestion plus efficace des frais de justice permettra de dégager une économie de 40 M€ dès 2015 (plateforme nationale d'interception judiciaire).

Autre illustration, le matériel de propagande électorale sera progressivement dématérialisé : tout en renforçant l'information des électeurs par une diffusion large sur internet et dans les médias audiovisuels, ainsi que par une consultation dans le réseau préfectoral et en mairie, la réduction des envois au format papier de la propagande électorale (bulletins de vote et circulaires des candidats) permettra de dégager des économies très substantielle sur le budget du ministère de l'intérieur dès l'organisation des élections locales de 2015.

La maîtrise des dépenses des agences, dont les dépenses ont progressé beaucoup plus rapidement que celles de l'État sur les dernières années, constitue un axe structurant de la programmation, en particulier par une meilleure maîtrise des recettes qui leur sont affectées. Le niveau des ressources sera ainsi mis en meilleure adéquation avec les besoins liés à leurs activités, quelle que soit la nature du financement dont elles bénéficient (taxes affectées ou subventions pour charges de service public) : le recours à ces ressources fera ainsi l'objet d'un encadrement plus strict par les règles prévues par la présente loi de programmation. Dès 2015, plusieurs taxes affectées aux opérateurs de l'urbanisme et du logement seront ainsi intégrées dans le champ du plafonnement, dont la généralisation est prévue en 2016.

Surtout, des efforts massifs sont engagés avec une réduction de 1,1 Md€ des ressources fiscales affectées aux agences dès 2015. Le réseau consulaire et les agences de l'eau, qui ont connu une très forte progression de leurs moyens sur les 10 dernières années, seront ainsi fortement associés à l'effort de redressement des finances publiques. Les plafonds de près de 20 taxes affectées différentes seront réduits.

Enfin, les subventions versées par l'État aux opérateurs seront maîtrisées grâce à la mise en œuvre de mesures de modernisation et de mutualisation suivant les mêmes principes et les mêmes méthodes que celles mises en œuvre par les administrations de l'État.

Au-delà, d'autres réformes structurelles ciblées sont mises en œuvre sur chaque secteur, notamment pour les dispositifs d'intervention.

L'ensemble des politiques publiques seront ainsi concernés par des réformes en profondeur de leurs dispositifs d'intervention : aides à l'agriculture et à l'outre-mer, interventions économiques, financement de l'audiovisuel, accès au droit, etc.

Ces mesures, qui passent souvent par une meilleure coordination de l'action des différents acteurs du secteur, seront présentées en détail dans le cadre des projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

3. Un budget triennal qui décline l'effort de l'État et de ses agences mais marque également les priorités du Gouvernement

La programmation d'ensemble des finances publiques couvre cinq années (2014-2019). Au cours de cette période, l'État fait l'objet d'une programmation plus précise, qui détaille, dans le cadre d'un budget triennal, les crédits alloués à chaque mission entre 2015 et 2017.

Les plafonds de crédits par mission, hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, arbitrés dans le cadre du budget triennal, sont les suivants :

Évolution des plafonds de crédits de paiement par mission

<i>En CP et en Md€</i>	LFI 2014	LFI 2014 Format 2015	2015	2016	2017
Action extérieure de l'État	2,80	2,84	2,82	2,96	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,20	2,17	2,17	1,93	2,16
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,93	2,68	2,54	2,51
Aide publique au développement	2,87	2,87	2,79	2,73	2,66
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,94	2,89	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,39	2,38	2,39
Défense	29,55	29,60	29,10	29,62	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,13	1,14	1,18	1,17	1,18
Écologie, développement et mobilité durables	7,14	7,06	6,65	6,59	6,56
Économie	1,68	1,63	1,55	1,53	1,50
Égalité des territoires et logement	7,40	13,11	13,21	13,32	13,16
Engagements financiers de l'État	1,00	1,00	0,90	0,86	0,70
Enseignement scolaire	46,31	46,30	47,43	47,68	48,05
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,70	8,70	8,55	8,37	8,19
Immigration, asile et intégration	0,66	0,65	0,67	0,67	0,67
Justice	6,27	6,28	6,38	6,32	6,35
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,81	0,71	0,63	0,55
Outre-mer	2,01	2,01	2,02	2,07	2,11
Politique des territoires	0,81	0,81	0,75	0,72	0,67
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,73	25,70	25,75	25,81
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,41	6,40	6,40
Santé	1,30	1,17	1,20	1,22	1,23
Sécurité	12,12	12,15	12,17	12,21	12,21
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,65	15,38	15,55	15,80	16,00
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,45	0,43	0,48	0,52
Travail et emploi	10,78	11,41	11,07	10,53	9,84
Pour mémoire					
Provisions*	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02
Relations avec les collectivités territoriales*	2,61	2,68	2,68	2,68	2,68

Note : * Montant hors réserve parlementaire

Le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux :

– un principe d'auto-assurance, au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle. Les dépassements sur un programme devront ainsi être gagés par des économies sur la mission de rattachement au cours de l'année concernée et ne justifient pas, sauf circonstances exceptionnelles, de modification des plafonds présentés ici ;

– la constitution, en début d'année, d'une réserve de précaution. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépenses qu'en recettes (par l'annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), est réaffirmée et quantifiée à l'article 12 de la présente loi : sur 2015-2017, le taux de réserve sera d'au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d'au moins 6 % sur les autres crédits.

Si l'ensemble des ministères contribuent aux 19 Md€ d'économies qui seront réalisés à horizon 2017 par l'État et ses opérateurs, des efforts supplémentaires ont été programmés pour dégager les moyens financiers nécessaires pour la mise en œuvre des priorités du Gouvernement. Les principales mesures financées par le budget de l'État sont détaillées ci-dessous : cependant, pour d'autres chantiers comme la transition

énergétique ou le plan de relance du logement, une part importante des efforts financiers peut passer par d'autres vecteurs notamment fiscaux.

i) La jeunesse constitue l'un des axes principaux de l'action du Gouvernement. Elle se traduit par des mesures importantes en matière :

d'enseignement scolaire :

Le recrutement de 30 000 emplois supplémentaires au bénéfice de l'enseignement scolaire en trois ans, dont 9 561 nouveaux postes dès 2015, principalement dans l'enseignement primaire, permettra, conformément à l'engagement du Président de la République, de couvrir les besoins liés à l'augmentation des effectifs d'élèves, de poursuivre l'amélioration de la formation initiale et continue des enseignants, et de mettre en œuvre la réforme de l'éducation prioritaire. Cette priorité donnée par le Gouvernement à l'enseignement scolaire se traduit par une hausse de 1,8 Md€ des moyens à horizon 2017 par rapport à 2014.

d'autonomie et d'emploi des jeunes :

Le service civique constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. Sa montée en charge se poursuivra avec l'accueil de 40 000 volontaires dès 2015, soit un effort budgétaire de 125 M€.

La Garantie Jeunes, expérimentée en 2014 dans dix départements, se développera en 2015 pour proposer un accompagnement renforcé vers l'emploi à près de 50 000 jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité, en leur versant une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA), représentant un effort financier de 100 M€ par rapport à 2014. Ce dispositif comporte aussi et surtout un accompagnement renforcé vers la formation et l'emploi qui pourra concerner à horizon 2017 près de 100 000 jeunes.

Les emplois d'avenir et le contrat de génération, dont le lancement a fait partie des projets structurants du début du quinquennat, sont également pérennisés et consolidés.

d'enseignement supérieur :

Dans la continuité des deux précédentes rentrées, 1 000 emplois seront créés en 2015 dans les universités pour contribuer à la réussite des étudiants, soit un effort de 58 M€ en année pleine. Cet effort contribuera à tenir l'engagement présidentiel de créer 5 000 postes sur le quinquennat.

L'élargissement des bourses sur critères sociaux dans le cadre de la fusion de l'échelon 0 et 0bis des bourses sur critères sociaux (+77,5 M€ en 2015) permettra aux boursiers concernés de recevoir une aide de 1 000 € par an, au-delà de la dispense des droits d'inscriptions à l'université.

ii) La protection des plus démunis passe notamment par la préservation des minima sociaux, et la mise en œuvre du Plan de lutte contre la pauvreté.

La programmation triennale tient ainsi compte de la revalorisation exceptionnelle du RSA de 2 % par an au-delà de l'inflation.

Le Plan de lutte contre la pauvreté prévoyait également la création ou la pérennisation de 5 000 places d'urgence : ces objectifs ont été dépassés et le financement de la totalité de ces places est intégré dans la programmation triennale.

L'allocation dont bénéficient les adultes handicapés est strictement préservée.

iii) La garantie de la sécurité des Français

Les créations d'emploi au ministère de la justice seront poursuivies entre 2015 et 2017 (+1 834 ETP), notamment pour contribuer à la création de postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). La sécurité bénéficiera, en outre, de la création de 1 405 emplois en trois ans dans la police et la gendarmerie nationales.

Enfin, la loi de programmation militaire adoptée en 2013 sera appliquée, permettant de doter nos forces des moyens nécessaires à l’accomplissement de ces missions. Les budgets 2015-2017 concrétiseront ainsi la transition vers le nouveau modèle d’armée, plus efficace car mieux adapté aux formes nouvelles des crises.

B. La trajectoire des organismes divers d’administration centrale

En 2013 et en 2014, les organismes divers d’administration centrale (ODAC) enregistrent des excédents liés, en 2013, à la reprise de la dette de l’Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) par l’État (4,5 Md€), et, en 2014, à la dotation de l’État au titre du nouveau programme d’investissements d’avenir (4,6 Md€). Ces éléments exceptionnels passés, le solde agrégé des ODAC serait en déficit et ce dernier se résorberait progressivement avant la fin de la période de programmation.

Sur cette période en effet, les deux volets du PIA dégraderaient le solde des ODAC opérateurs de ce programme à mesure que les décaissements auraient lieu, sauf l’année de dotation par l’État (2014). À l’inverse, la contribution au service public de l’électricité (CSPE)⁴⁷ verrait ses recettes augmenter chaque année jusqu’à apurement de sa dette et afficherait un solde positif ensuite. Contraints par l’interdiction de s’endetter auprès d’un établissement de crédit pour une période allant au-delà d’une année (*cf. infra*), les autres ODAC seraient globalement à l’équilibre.

Dépenses, recettes et solde des ODAC

<i>En points de PIB, sauf mention contraire</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	3,8	4,0	3,9	3,9	3,8
Recettes	3,9	4,0	3,9	3,9	3,8
Solde	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Solde (En Md€)	1,3	0,8	-1,3	-0,7	-0,3

C. La trajectoire des administrations de sécurité sociale

Le tableau ci-dessous présente la trajectoire des administrations de sécurité sociale pour les années 2013-2017 :

Dépenses / Recettes / Solde effectif

<i>En points de PIB sauf indication contraire</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	26,6	26,9	26,6	26,4	26,1
Recettes	26,2	26,4	26,3	26,4	26,3
Solde	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,3
Solde (Md€)	-10,1	-10,6	-6,5	-0,4	6,5
Solde hors CADES-FRR	-1,0	-1,0	-0,8	-0,6	-0,3
Solde hors CADES-FRR (Md€)	-20,6	-21,5	-18,1	-12,5	-6,1

Les comptes présentés dans la loi de financement de la sécurité sociale et dans la loi de programmation des finances publiques relèvent de périmètres et de conventions comptables distinctes. Le champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) couvert par la LPFP est plus étendu que celui couvert par la LFSS car il inclut notamment le régime d’indemnisation du chômage, les régimes complémentaires de retraite des salariés et les organismes dépendant des assurances sociales (hôpitaux notamment). Par ailleurs, les conventions comptables utilisées par la comptabilité nationale diffèrent du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale. Elles excluent en particulier les dotations nettes des reprises sur provisions, les dotations aux amortissements et les plus-values sur cessions d’immobilisations financières ou opérations de change.

⁴⁷ Les recettes d’EDF au titre de cette contribution, ainsi que les dépenses afférentes, sont intégrées dans le champ des ODAC.

1. Maîtriser les dépenses d'assurance maladie en garantissant la qualité des soins

Les réformes en matière de gouvernance et de pilotage de l'ONDAM ont permis de respecter voire, dans les dernières années, de sous-exécuter l'objectif initial voté chaque année en LFSS. Ainsi, il était d'ores et déjà acquis en juin 2014, que les dépenses d'assurance maladie 2013 relevant de l'ONDAM seraient inférieures de 1,4 Md€ au niveau prévu par la LFSS pour l'année 2013. Cette sous-exécution a été intégralement prise en compte dans la construction de l'ONDAM 2014, d'abord en LFSS initiale puis dans le cadre de la LFSS rectificative, afin d'abaisser durablement l'évolution des dépenses de santé en ajustant strictement l'objectif aux résultats. Les estimations présentées dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2014 font finalement état d'une sous-consommation de l'ONDAM 2013 de 1,7 Md€, après prise en compte du dénouement des provisions.

À côté des réformes structurelles mises en œuvre, la mise en réserve d'une partie des moyens de l'ONDAM, en début d'année, à hauteur de 0,3 % au minimum de l'objectif voté, a contribué à ce résultat et a fait la preuve de son efficacité en matière de pilotage de dépenses d'assurance maladie. Cette disposition, introduite dans les lois de programmation des finances publiques précédentes, s'est avérée efficace et correctement calibrée ; il est donc proposé de la reconduire dans la présente loi de programmation.

Ainsi, les gels infra-annuels réalisés sur l'ONDAM 2014, à hauteur de 0,5 Md€, contribueront à sécuriser l'exécution de l'objectif tel que prévu en LFSS rectificative, malgré l'augmentation attendue sur les soins de ville liée à l'introduction sur le marché du nouveau traitement destiné aux patients atteints du virus de l'hépatite C (VHC).

Dans le cadre de la stratégie globale de finances publiques, l'ONDAM verra par ailleurs son taux d'évolution abaissé à 2 % en moyenne sur la période 2015-2017, soit un effort global d'économie de 10 Md€ sur trois ans. En 2015, les dépenses dans le champ de l'ONDAM seront contenues en évolution de 2,1 % par rapport à l'objectif 2014. Le respect de cet objectif nécessitera un effort inédit d'économies, de plus de 3 Md€ dès 2015 afin de compenser une évolution tendancielle des dépenses de 3,9 %.

Cette trajectoire suppose, d'une part, de poursuivre et d'accentuer l'effort d'économies structurelles sur le champ de l'assurance maladie, mais également, d'autre part, de garantir un pilotage renforcé de son exécution, sans diminuer la qualité des soins ou augmenter le reste à charge des assurés, avec l'objectif de préserver l'innovation et l'accès de tous aux soins les plus efficaces.

Le plan d'économies qui structure le déploiement de la SNS s'articulera autour de quatre axes :

– le premier axe vise le renforcement de l'efficacité de la dépense hospitalière. Il passe notamment par des mutualisations qui pourront s'appuyer sur les nouveaux groupements hospitaliers territoriaux et des économies sur les achats hospitaliers, où des marges très importantes demeurent. En cohérence avec ces actions, portées en partie dans la loi de santé, les outils à disposition des agences régionales de santé en matière de supervision financière des établissements de santé en difficulté seront renforcés ;

– le deuxième axe est le virage ambulatoire, qui sera opéré dans les établissements hospitaliers. Une accélération de la diffusion de la chirurgie ambulatoire sera naturellement le pivot de cette transformation d'ensemble qui vise à une meilleure articulation entre soins de ville et hôpital. D'autres actions seront menées : développement de l'hospitalisation à domicile, amélioration de la prise en charge en sortie d'établissement, optimisation du parcours pour certaines pathologies ou populations ;

– le troisième axe concerne les produits de santé. Au-delà des mesures de maîtrise des prix, un accent particulier sera placé sur le développement du recours aux médicaments génériques afin de lever les derniers freins à une diffusion plus large, génératrice d'économies importantes ;

– le dernier axe vise à améliorer la pertinence du recours à notre système de soins dans toutes ses composantes : réduction des actes inutiles ou redondants, que ce soit en ville ou en établissements de santé, maîtrise de volume de prescription des médicaments et lutte contre la iatrogénie, ou encore optimisation des transports de patients. Ces actions seront déclinées dans le programme national de gestion du risque qui est instauré par la loi de santé.

2. Les dépenses d'assurance vieillesse et d'allocations familiales pour chacun des exercices de la période de la programmation

Le tableau ci-dessous présente les dépenses prévisionnelles d'assurance vieillesse et d'allocations familiales des régimes obligatoires de base de sécurité sociale pour les années 2013-2017 :

Charges nettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

<i>En Md€</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Branche vieillesse	215,8	219,9	224,0	229,9	236,5
Branche famille	58,2	59,1	54,6	55,1	56,2

L'évolution des dépenses d'assurance vieillesse des régimes de base serait de 2,4 % en moyenne sur la période 2013-2017. Cette évolution reflète l'effet des réformes adoptées dans le cadre de la loi de 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et de la loi de 2010 portant réforme des retraites qui, en relevant progressivement les bornes d'âge de départ en retraite, conduit à des départs en retraite plus tardifs. Dans un contexte de faible inflation, la stabilité des pensions en 2014 contribue également à la modération des dépenses.

Les dépenses de la branche famille sont affectées par un changement de périmètre en 2015 correspondant au transfert à la charge de l'État de la part de l'aide personnalisée au logement actuellement financée par la branche famille. Ce transfert couvre une partie des réductions de cotisations sociales mises en œuvre au 1^{er} janvier 2015 par la loi de financement rectificative du 8 août 2014 dans le cadre du pacte de responsabilité. Il réduit les dépenses de la branche famille des régimes obligatoires de sécurité sociale de 4,8 Md€ en 2015.

Les trajectoires de dépenses d'allocations familiales présentées comportent par ailleurs, outre la montée en charge des économies déjà mises en œuvre en 2014, un volet d'économies à venir conformément aux dispositions qui sont proposées au vote du Parlement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ces dispositions apporteront 700 M€ d'économies sur les prestations légales en 2015. Elles permettront d'infléchir significativement le rythme moyen d'évolution des dépenses : il aurait été de 2 % par an en l'absence des mesures prévues en loi de financement et sera ramené à 1,3 % suite aux mesures prises et en neutralisant le transfert du financement de l'APL à l'État, qui est neutre sur le solde de l'ensemble des finances publiques.

3. Les dépenses des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage pour chacun des exercices de la période de la programmation

Le solde des régimes complémentaires se redresserait de 2,5 Md€ entre 2014 et 2017. Cette amélioration s'explique notamment par les efforts importants entrepris par les régimes Agirc et Arcco dans le cadre de l'accord signé en 2013, dont la mise en œuvre freinerait les dépenses en 2014 et 2015 (sous indexation des pensions d'un point) et soutiendrait les recettes (hausse des taux de cotisation). La poursuite de cette démarche de rétablissement des comptes des régimes complémentaires permettrait la réalisation de 2 Md€ d'économies supplémentaires à l'horizon 2017.

Dépenses, recettes et soldes des régimes complémentaires de retraite

<i>En Md€ en comptabilité nationale</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	-2,2	-2,4	-1,9	-1,3	0,1
Recettes	77,1	78,7	81,2	84,3	87,9
Dépenses	79,3	81,2	83,1	85,5	87,8

Le solde du régime d'indemnisation du chômage se redresserait de 2,2 Md€ entre 2014 et 2017 sous l'effet de l'amélioration progressive de l'emploi et des mesures prises par les partenaires sociaux (+ 0,5 Md€ à l'horizon 2017 au titre de l'accord de 2014, + 0,1 Md€ en 2015 au titre du gel partiel des indemnisations), qui seraient complétées à partir de 2016 afin d'atteindre un effort total de 2 Md€ à l'horizon 2017.

Dépenses, recettes et soldes de l'assurance chômage

<i>Md€ en comptabilité nationale</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	-3,6	-4,0	-3,4	-2,5	-1,8
Recettes	33,6	34,3	35,1	36,3	37,8
Dépenses	37,2	38,2	38,5	38,8	39,6

D. La trajectoire des administrations publiques locales

Le solde des collectivités locales serait le reflet de deux mouvements principaux au cours de la période de programmation. D'une part, les dépenses locales seraient sensibles au cycle de l'investissement, marqué par les élections municipales de mars 2014, avec des reculs en 2014 (-5 %) et en 2015 (-6 %), puis une reprise progressive en ligne avec le cycle précédent, à compter de 2017, après une relative stabilité en 2016. Il est ainsi anticipé un ralentissement de la dynamique d'investissement dans les années basses du cycle – 2014 et 2015 – d'une ampleur équivalente à celles en moyenne constatées lors des cycles passés. D'autre part, la baisse des concours financiers de l'État touchera les ressources des collectivités locales (-11 Md€ entre 2015 et 2017, après une refaçon de la dotation globale de fonctionnement de -1,5 Md€ en 2014), ce qui devrait inviter les collectivités locales à une maîtrise accrue de leurs dépenses de fonctionnement. Au total, le solde local serait quasiment stable entre le début et la fin de la programmation.

Si les recettes des administrations publiques locales seront affectées par la baisse des concours financiers de l'État sur le prochain triennal, il convient de préciser que les bases des impôts locaux sont spontanément dynamiques et génèrent une augmentation régulière des ressources des collectivités. En outre, cette baisse sera d'autant plus soutenable que les concours financiers de l'État ne représentent que 28 % des 189 Md€ de recettes de fonctionnement des collectivités, composées à 60 % de recettes fiscales. Ainsi au total, les recettes des collectivités locales progresseront de 10 Md€ entre 2014 et 2017, soit de +1,3 % par an en moyenne.

Dépenses, recettes et solde des administrations publiques locales

<i>En points de PIB, sauf mention contraire</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,9	11,9	11,7	11,6	11,4
Recettes	11,5	11,6	11,5	11,3	11,1
Solde	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Solde en Md€	-9,2	-7,2	-6,1	-7,2	-7,8

En définitive, la maîtrise accrue de la dépense locale devrait ainsi se traduire par une dépense hors investissement qui évoluerait de manière limitée sur l'ensemble de la période. Les dépenses d'investissement diminueraient spontanément en 2014 et 2015 du fait du cycle électoral puis rebondiraient à partir de 2016. L'investissement local serait, par ailleurs, soutenu par les nouveaux contrats de plan État-région pour les années 2015-2020 et par le développement du très haut débit financé par le programme d'investissements d'avenir.

Au total, le ralentissement de la dépense locale, plus marqué en début de période de programmation (+1,2 % en 2014 et +0,3 % en 2015, après +3,2 % en 2013), serait suivi d'une reprise globalement en ligne avec l'inflation en fin de période (Environ +1,8 % par an en 2016 et 2017). Le projet de loi de programmation introduit un objectif de dépense locale qui, à compter de 2016, sera décliné au niveau des catégories de collectivités (bloc communal, départements et régions) après avis du comité des finances locales (*cf. infra*).

E. Les règles de gouvernance

La présente loi de programmation des finances publiques est la première loi de programmation adoptée sous l'empire de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit notamment que des règles puissent « encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques. »

Les nouvelles règles de gouvernance de la présente loi de programmation visent ainsi au rétablissement des comptes publics, soit qu'elles portent des mesures de bonne gestion publique, soit qu'elles améliorent l'information à disposition du Parlement ; en particulier, elle instaure des règles de gouvernance financière

pour des administrations publiques qui n'en disposaient pas ou peu jusqu'à présent. Les évaluations préalables des différents articles, publiées en annexe du présent projet de loi, complètent la présentation ci-dessous.

1. Les mesures transversales de pilotage des finances publiques, préventives et correctives

– **L'instauration d'une revue de dépenses toutes administrations publiques** : la LPFP instaure une revue de dépenses qui doit contribuer à assurer le respect de la trajectoire de finances publiques. Ces revues, qui seront conduites chaque année avant la fin du mois de février et dont les thèmes seront discutés avec le Parlement, seront utilisées lors de la construction budgétaire, afin de documenter précisément les économies nécessaires au respect de la trajectoire notamment à partir de 2016 ;

– **La mise en place d'une conférence des finances publiques** : couvrant l'ensemble du champ des administrations publiques, cette instance de concertation est destinée à associer tous les acteurs des finances publiques au respect de la trajectoire de rétablissement des comptes publics. Cette conférence complète les outils de pilotage des finances publiques ; en se réunissant de manière obligatoire en cas de déclenchement du mécanisme de correction, elle constituera l'une des modalités de mise en œuvre de ce mécanisme et permettra de débattre avec l'ensemble des acteurs des causes de son déclenchement et des mesures de correction envisageables ;

– **Les règles de mise en réserve des crédits sur les dépenses de l'État** : la LPFP prévoit de durcir les règles de mise en réserve minimale pour les crédits de l'État (0,5 % des crédits de personnel, soit un niveau inchangé, et 6 % des autres dépenses de l'État, contre 5 % dans la précédente LPFP) afin de permettre le respect des orientations fixées en dépenses par un pilotage infra-annuel ;

– **Le principe d'affectation des surplus de recettes au désendettement** : l'article 14 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 reste en vigueur. Il prévoit que les éventuels surplus de recettes, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, sont affectés au désendettement ;

– **L'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics** : l'article 17 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 est reconduit. Il prévoit que les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable.

2. Les mesures de gouvernance portant sur les ODAC et sur les agences de l'État

– **L'encadrement du recours aux taxes affectées** : tirant les conclusions des travaux du conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁴⁸, la présente loi de programmation prévoit trois mesures pour mieux encadrer le recours aux taxes affectées. Premièrement, seules les taxes présentant une logique économique de « quasi-redevance », de prélèvement sectoriel ou revêtant le caractère d'une contribution assurantielle, sont susceptibles d'être affectées. Deuxièmement, toute nouvelle affectation doit être gagée et plafonnée. Troisièmement, les taxes affectées seront systématiquement plafonnées à compter du 1^{er} janvier 2016 ou, si elles ne l'étaient pas, rebudgétisées à compter du 1^{er} janvier 2017, toute dérogation à ce principe devant faire l'objet d'une justification dans une annexe du PLF ;

Le principe d'interdiction d'emprunt des ODAC auprès d'un établissement de crédit ou via des émissions obligataires pour une durée supérieure à une année : l'article 12 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 est mis à jour des nouvelles références comptables européennes, et complété d'une période dérogatoire d'un an pour les organismes nouvellement qualifiés d'ODAC. La rénovation de cet article traduit la poursuite des efforts en faveur de la maîtrise de l'endettement public ;

L'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement sur les agences de l'État : le jaune « Opérateurs » comprendra dorénavant, d'une part, un bilan des créations ou des suppressions d'opérateurs ou d'organismes publics au cours de l'année précédant chaque projet de loi de finances et, d'autre part, un bilan portant sur trois exercices de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs emplois, et de leurs sources de financement (budgétaire ou imposition affectée) ;

⁴⁸ « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

3. Les mesures de gouvernance portant sur les collectivités locales

– **L'introduction d'un objectif de dépense locale** : Alors que les dépenses de l'État, de l'assurance maladie et celles des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont d'ores et déjà couvertes par des normes ou des objectifs, la dépense locale faisait figure d'exception, à laquelle la présente loi de programmation cherche à remédier. Désormais, grâce à l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), chacun des sous-secteurs des administrations publiques fera l'objet d'un suivi et d'une programmation, en cohérence avec les engagements budgétaires européens de la France qui portent sur l'ensemble des dépenses publiques. Dans le respect de la libre administration des collectivités locales, cet objectif est indicatif, et exprimé selon les normes de la comptabilité générale afin d'être directement compréhensible par les collectivités locales ;

4. Les mesures de gouvernance portant sur les administrations de sécurité sociale

– **Les règles de mise en réserve des crédits sur les dépenses d'assurance maladie** : la présente loi de programmation prévoit de reconduire les règles de mise en réserve sur les dépenses d'assurance maladie (0,3 % de l'ONDAM), afin de permettre le respect des orientations fixées en dépenses par un pilotage infra-annual ;

– **Le renforcement du pilotage budgétaire des établissements de santé soumis à un plan de redressement** : pour ces établissements, l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) et ses annexes, comprenant notamment le tableau prévisionnel des effectifs rémunérés, devront être expressément approuvés par le directeur général de l'agence de santé (ARS). Celui-ci ne pourra pas approuver l'EPRD si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé concerné ;

– **L'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements de santé** : le Gouvernement présentera annuellement un rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements de santé, en détaillant notamment les sous-jacents de cette évolution : l'impact des mesures catégorielles et le rythme d'évolution salariale pour l'ensemble des personnels des établissements publics de santé (agents de la fonction publique hospitalière et personnels médicaux) ;

– **L'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage** : l'Unédic transmettra chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Gouvernement transmet au Parlement, ainsi qu'aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier.

5. Les mesures de gouvernance portant sur les dépenses fiscales et les niches sociales

– **Le principe de limitation dans le temps des dépenses fiscales et niches sociales** : l'article 16 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 disposait que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale ou une niche sociale devait prévoir un délai limité d'application pour les dispositions ainsi créées. Couplé à l'article 18 de cette même LPFP, qui prévoyait une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance et d'un cinquième des autres dispositifs, cet article devait permettre au Gouvernement et au Parlement de disposer d'un instrument permanent d'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales et niches sociales. La présente loi de programmation introduit désormais, d'une part, un dispositif limitant à trois années les nouvelles dépenses fiscales et niches sociales et, d'autre part, une évaluation systématique à l'issue de cette période couplée, en cas de maintien de celles-ci, à une obligation de justification ;

– **La transmission au Parlement avant le dépôt du PLF et du PLFSS du coût des dépenses fiscales et des niches sociales** : l'article 20 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 est reconduit. Il prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement le coût des dépenses fiscales et des niches sociales pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours, ainsi que pour l'exercice à venir, ainsi qu'un bilan des créations, modifications, et suppressions des mesures dans les douze mois qui précèdent et qui suivent le dépôt des lois financières.

6. L'amélioration de l'information au Parlement

– **La transmission au Parlement du programme de stabilité** : l'article 14 de la LPPF pour les années 2011 à 2014 est reconduit. Cet article prévoit que le programme de stabilité est transmis et soumis au vote du Parlement, qui bénéficie pour éclairer son vote et conformément à l'article 17 de la loi organique de décembre 2012 d'un avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) relatif aux prévisions macroéconomiques retenues ;

– **La présentation annuelle au Parlement d'un bilan de la LPPF** : le gouvernement présente chaque année, au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) prévu par l'article 48 de la LOLF, un bilan de la mise en œuvre des différents articles de la LPPF.

Annexe I : Effort structurel par sous-secteurs

Les évolutions discrétionnaires des recettes et des dépenses des administrations publiques permettent de déterminer les efforts de consolidation réalisés. D'un point de vue structurel, une progression des dépenses corrigées des effets de la conjoncture moins rapide que le produit intérieur brut (PIB) potentiel et des décisions de hausses des prélèvements obligatoires constituent des efforts structurels (le poids des dépenses publiques dans le PIB potentiel se réduit et celui des recettes augmente). À l'inverse, des dépenses plus dynamiques que le PIB potentiel et des décisions de baisses de prélèvements induisent un déseffort structurel. L'effort structurel ainsi calculé correspond à la composante « discrétionnaire » de la variation du solde structurel. La composante non discrétionnaire correspond au fait que les recettes publiques évoluent spontanément à un rythme différent de celui du PIB (quand l'élasticité des recettes n'est pas unitaire). Enfin, un écart peut exister entre la dynamique du coût budgétaire des crédits d'impôt et leur coût en droits constatés (pour le montant de la créance), ce qui contribue également à l'ajustement structurel (composante « clé en crédits d'impôt » cf. *annexe 4*).

Afin d'identifier la part de l'effort structurel réalisée par chaque sous-secteur, une analyse plus fine est nécessaire, tenant compte des éléments qui influencent le solde des sous-secteurs mais pas celui de l'ensemble des administrations publiques : les dépenses de transferts et de charges d'intérêts entre sous-secteurs des administrations publiques et les changements de périmètre (par exemple : modifications de l'affectation de taxes entre sous-secteurs). La convention simple consiste à calculer l'effort en dépense d'un sous-secteur en ne retenant que l'évolution à périmètre constant des dépenses qu'il réalise vers des agents économiques qui ne sont pas dans le champ des administrations publiques, et de calculer son effort en recettes en ne retenant que les décisions de hausses/baisses de prélèvements obligatoires affectées à ce sous-secteur.

Les différents cas possibles sont résumés dans le tableau ci-dessous, ainsi que les écarts par rapport à la définition d'un solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques :

	<i>Contribution à l'effort structurel du sous-secteur des APU</i>	<i>Contribution au solde structurel du sous-secteur des APU</i>
Dépense d'un sous-secteur		
Dépense du sous-secteur vers un agent économique hors des APU (par exemple : dépenses de fonctionnement de l'État, allocations familiales de la CNAF).	Contribue à l'effort structurel du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins vite que le PIB potentiel.	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel.
Dépense du sous-secteur vers un autre sous-secteur APU (par exemple : prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales).	N'a pas d'effet sur l'effort structurel du sous-secteur dépensier.	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense progresse moins rapidement que le PIB potentiel.
Changement de périmètre sur les dépenses entre sous-secteurs (par exemple : changement d'affectation des dépenses).	N'a pas d'effet sur l'effort structurel des sous-secteurs concernés.	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur.
Recettes d'un sous-secteur		
Mesures nouvelles en PO affectées à un sous-secteur (par exemple : hausse d'impôt).	Contribue à l'effort structurel du sous-secteur.	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur.
Changement de périmètre sur les recettes entre sous-secteurs (par exemple : changement d'affectation des recettes).	N'a pas d'effet sur l'effort structurel des sous-secteurs concernés.	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur.
Recettes du sous-secteur en provenance d'un autre sous-secteur des APU (par exemple : les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales).	N'a pas d'effet sur l'effort structurel des sous-secteurs concernés.	Contribue à l'évolution du solde structurel des sous-secteurs en fonction de l'évolution relative des recettes au PIB potentiel.
Évolution spontanée des recettes différente de l'évolution du PIB (par exemple : forte variation de l'impôt sur les sociétés).	N'a pas d'effet sur l'effort des sous-secteurs concernés.	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que l'élasticité spontanée des recettes dépasse l'élasticité moyenne historique (et réciproquement).

Soldes structurels par sous-secteur

<i>En points de PIB potentiel, sauf mention contraire</i>		2013	2014	2015	2016	2017
APUC	Solde effectif (pts de PIB)	-3,2	-3,6	-3,7	-3,4	-2,8
	Solde conjoncturel (pts de PIB)	-0,7	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
	Solde structurel	-2,5	-2,7	-2,8	-2,6	-2,2
APUL	Solde effectif (pts de PIB)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Solde conjoncturel (pts de PIB)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2
ASSO	Solde effectif (pts de PIB)	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,3
	Solde conjoncturel (pts de PIB)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9

Effort structurel par sous-secteur

<i>En points de PIB potentiel</i>		2013	2014	2015	2016	2017
APUC	Variation du solde structurel	0,9	-0,2	0,0	0,2	0,4
	Effort structurel	0,9	0,2	0,2	0,1	0,2
	<i>dont effort en recettes</i>	0,8	0,0	0,1	0,0	-0,1
	<i>dont effort en dépense</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3
	Autres	0,0	-0,4	-0,3	0,0	0,2
APUL	Variation du solde structurel	-0,2	0,1	0,1	-0,1	-0,1
	Effort structurel	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
	<i>dont effort en recettes</i>	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
	<i>dont effort en dépense</i>	-0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
	Autres	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
ASSO	Variation du solde structurel	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
	Effort structurel	0,5	0,1	0,0	-0,1	0,0
	<i>dont effort en recettes</i>	0,6	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	<i>dont effort en dépense</i>	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2
	Autres	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,1

Note de lecture : la ligne *Autres* regroupe les éléments de l'ajustement structurel non compris dans l'effort structurel. Ces éléments sont : effet d'élasticité des prélèvements obligatoires, évolution de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel et éléments neutres sur le solde structurel de l'ensemble des APU mais qui influent sur le niveau des soldes structurels par sous-secteur (variation des dépenses ou recettes de transferts entre administrations publiques et réaffectation de recettes).

Annexe II : Précisions méthodologiques concernant le budget triennal

I. Champ constant et charte de budgétisation

A. Le principe du champ constant

La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie entre deux lois de finances consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État. Pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique (champ « constant ») entre deux exercices, le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense de l'État prévue par l'article 8 de la loi de programmation les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

A contrario, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et prélèvements sur recettes) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. Ces mouvements, équilibrés en recettes et en dépenses, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

B. La charte de budgétisation

L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant. Cette charte tient compte de l'intégration dans la norme de dépense de certaines taxes affectées, réalisée depuis 2012.

(i) Les mesures de périmètre, qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par une autre entité, ainsi que des recettes d'un même montant ;
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure. Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée non plafonnée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. En revanche, dans le cas d'une recette affectée plafonnée et donc déjà comptabilisée dans la norme de dépense, il s'agit d'une mesure de transfert au sein du périmètre de la norme (*cf. infra*). Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît ni la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.

(ii) Les mesures de transfert, parce qu'elles concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du champ couvert par la norme, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci.

Les mouvements de transferts les plus fréquents sont réalisés entre missions du budget général ; néanmoins, ils peuvent également être effectués entre crédits du budget général et prélèvements sur recettes par exemple.

De même, la baisse du plafond d'une taxe affectée à un organisme accompagnée de la création ou d'une hausse à due concurrence d'une subvention à ce même organisme constitue une mesure de transfert (*cf. infra*).

(iii) Les modifications du plafonnement des taxes et autres recettes affectées peuvent recouvrir quatre situations différentes :

- modification du plafond d'une taxe ou autre recette existante et déjà plafonnée en loi de finances.

La modification du plafond se traduit par une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond dans la loi de finances a le même effet que l'évolution à la baisse (ou à la hausse) d'une subvention pour charge de service public inscrite en dépense et est donc prise en compte dans la norme de dépense. Si le plafond est abaissé, on comptabilise une économie dès lors que le niveau du plafond est inférieur ou égal au rendement prévisionnel de la taxe présenté dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances (PLF), pour un montant correspondant à la baisse effective des ressources de l'organisme ;

- ajout dans l'article de plafonnement d'une taxe ou autre recette déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée ;

La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant à l'évaluation du produit de la recette. L'économie ou la dépense nouvelle liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau différent de l'évaluation du produit de la recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépense. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité ;

- nouvelle affectation de recette ;

Toute nouvelle affectation de recette à un organisme public autre que les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales, et les établissements publics de coopération intercommunale est prise en compte intégralement dans la norme de dépense, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

- rebudgétisation d'une recette affectée plafonnée ;

En cas de rebudgétisation d'une recette affectée à un organisme, qui fait déjà l'objet d'un plafonnement en loi de finances et qui est donc prise en compte au sein de la norme de dépenses, le versement d'une subvention à cet organisme constitue une mesure de transfert dès lors que le montant de cette subvention est identique au rendement prévisionnel de la recette effectivement perçue par l'organisme. Dans ce cas, l'écart entre la subvention versée et le plafond de la recette est pris en compte au sein de la norme et constitue ainsi une économie (subvention inférieure à l'ancien plafond) ou une dépense nouvelle (subvention supérieure à l'ancien plafond). Si le rendement prévisionnel de la recette est supérieur ou égal au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert. À l'inverse, si le rendement prévisionnel est inférieur au plafond, la rebudgétisation donne lieu, d'une part, à une mesure de périmètre diminuant le niveau de la norme de dépense pour un montant égal à l'écart entre le plafond de la recette et son rendement prévisionnel et, d'autre part, à une mesure de transfert, du montant prévisionnel de la recette. La hausse des crédits budgétaires par transfert est ainsi limitée au niveau du rendement prévisionnel de la recette qui est rebudgétisée, toute hausse supplémentaire étant comptabilisée comme une mesure nouvelle.

(iv) Une contribution exceptionnelle d'un opérateur ou d'un autre organisme publics au budget général (hors administrations de sécurité sociale ou collectivités territoriales), peut aboutir à une diminution de la dépense publique, puisqu'elle s'apparente à une baisse des ressources attribuées à cet organisme. Compte tenu du caractère ponctuel d'une telle mesure, son impact sur la norme ne peut être pris en compte que l'année de la perception par l'État de ces ressources.

Les mouvements de dépense et de recettes considérés comme des mesures de périmètre, les propositions d'extension du champ du plafonnement des taxes affectées sont présentés dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances de l'année.

II. Doctrine d'affectation de taxes

À l'inverse des dotations versées par le budget général de l'État, l'affectation directe d'impositions de toute nature fait échapper ce financement public au contrôle annuel du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. L'affectation constitue par ailleurs une dérogation au principe d'universalité budgétaire. Enfin, la plupart des taxes affectées connaissent une évolution dynamique, ce qui, en l'absence de mécanisme de limitation, conduit à une progression de la dépense des organismes concernés à un rythme plus soutenu que celle de l'État ou des organismes financés sur subvention budgétaire incluse dans la norme de dépense de l'État.

Conformément aux orientations définies à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques, le recours à l'affectation d'imposition de toutes natures à des tiers autres que les organismes de

sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale doit faire l'objet d'un encadrement précis. Afin d'assurer un bon suivi de la dépense de l'État, **le même article fixe ainsi un objectif de plafonner ou de rebudgétiser à l'horizon de la programmation triennale toutes les taxes affectées** au profit de tiers autres que les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

A. Les critères justifiant le maintien d'une affectation

La présente doctrine d'affectation précise le cadre dans lequel s'apprécient les critères définis par la loi de programmation des finances publiques pour autoriser le maintien ou la création d'une affectation de taxe. Les impositions concernées sont celles affectées à une personne morale autre que l'État, les organismes de sécurité sociale, les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale, et qui sont énumérées et évaluées dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances, conformément au 1^o de l'article 51 de la LOLF. La loi de programmation des finances publiques exclut expressément l'affectation de taxes, à trois exceptions près :

– la première exception est celle des **ressources présentant une logique de « quasi-redevance »**, c'est-à-dire qui s'inscrivent dans la logique économique qui prévaut dans un système de droits ou de redevance, en lien avec le service rendu. La ressource affectée est ainsi la contrepartie d'un service directement rendu à un usager par l'affectataire. Son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives, notamment par le recours à la comptabilité analytique de l'organisme affectataire, laquelle doit pouvoir faire apparaître la proportionnalité entre le coût du service rendu et le montant payé par l'usager. Cette définition s'apprécie sur le plan économique ; si elle se rapproche de la définition jurisprudentielle de la redevance, elle n'a cependant pas vocation à se substituer à cette dernière ;

– la seconde exception concerne les prélèvements finançant **des actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un secteur d'activité**. Ces prélèvements présentent pour spécificité, d'une part, de ne reposer que sur un seul secteur d'activité économique ou sur un groupe restreint d'assujettis et, d'autre part, de leur bénéficiaire exclusivement. Dans un tel cas de figure, l'affectation d'une ressource peut être justifiée, d'un point de vue économique, par l'amélioration du consentement à l'impôt. Ledit consentement nécessite toutefois d'être objectivé par l'existence d'un lien manifeste entre le secteur assujéti à l'imposition et les missions accomplies par l'organisme affectataire. Pour ces contributions qui financent des missions à la marge du service public, ou des entités sur lesquelles le contrôle de l'État est faible une évolution vers une forme de contribution volontaire peut *in fine* être envisagée ;

– enfin, la troisième exception est celle des **fonds d'assurance ou d'indemnisation** et présentant une logique de mutualisation du risque, et qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières.

B. La politique générale en matière de fiscalité affectée

Conformément aux principes fixés par la charte de budgétisation, toute création de nouvelle taxe affectée ou nouvelle affectation doit, d'une part, être justifiée au regard des critères mentionnés précédemment et, d'autre part, s'accompagner d'un plafonnement de ladite taxe. Ce plafonnement est comptabilisé dans la norme de dépense de l'État.

Par ailleurs, la loi de programmation des finances publiques prévoit :

– un plafonnement de l'ensemble des taxes affectées avant le 1^{er} janvier 2016 ; le niveau du plafonnement devra être défini en cohérence avec la charte de budgétisation ;

– la réintégration au sein du budget général de l'État des taxes non plafonnées à compter du 1^{er} janvier 2017 ; ces rebudgétisations pourront s'accompagner d'un transfert de la collecte à l'une des administrations fiscales de l'État, notamment s'il est établi que les coûts de collecte de la taxe en seraient diminués ; à défaut de recouvrement par une administration de l'État, les bases de données du recouvrement devront être transmises aux tutelles techniques et financières par les organismes collecteurs.

III. Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel

A. Les plafonds de crédits et les schémas d'emplois fixés dans le budget triennal

Le budget pluriannuel détermine deux niveaux de plafonds de crédits de paiement à respecter en construction de loi de finances initiale (LFI) chaque année de la période de programmation.

(i) Il comporte d'abord, pour chacune des trois années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour les dépenses soumises à la règle du « 0 valeur hors dette et pensions », conformément à l'article 8 de la présente loi. Ce plafond est indépendant de l'hypothèse d'inflation et correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances initiale pour 2014.

Ce plafond s'inscrit dans le périmètre plus global de la norme élargie (y compris charge de la dette et pensions), qui fixe un plafond global de crédits pour l'ensemble des dépenses de l'État pour les cinq années de la programmation. Ce plafond global n'augmente pas plus vite, entre deux LFI successives, que l'évolution prévisionnelle des prix (article 8 de la présente loi, qui pose le principe de la norme « 0 volume ») associée à la présente loi ou, selon les modalités prévues *infra*, l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année, si celle-ci est différente. Ainsi, ce plafond global peut être revu à la hausse comme à la baisse en cas de révision de l'hypothèse d'inflation.

(ii) Le budget pluriannuel comporte par ailleurs les plafonds 2015, 2016 et 2017 de chacune des missions du budget général (cf. article 13 de la loi de programmation). Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement.

Pour l'année 2015, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux du PLF pour 2015.

Pour l'année 2016, les crédits par missions sont des plafonds limitatifs qui ne pourraient être revus qu'à la baisse si l'objectif global de dépense était modifié.

Pour 2017, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépense.

B. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

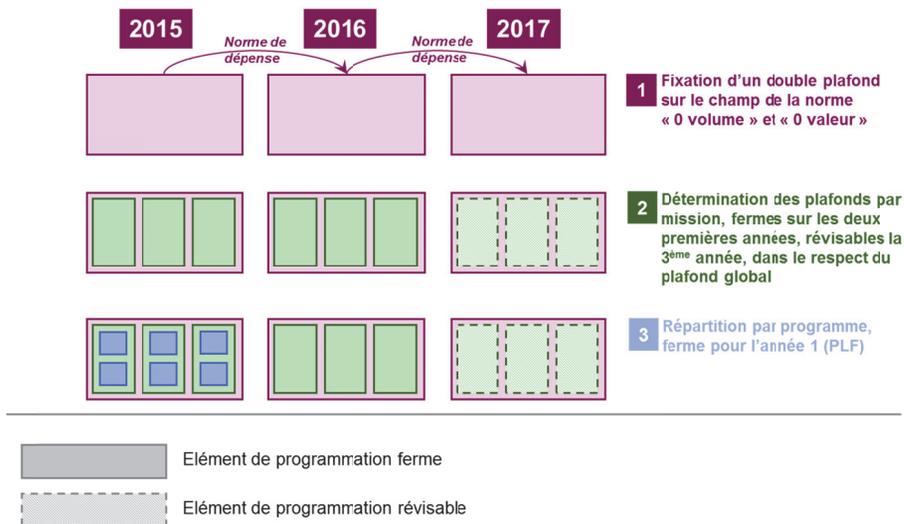
Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2015, qui procède à la ventilation fine des crédits par destination et, à titre indicatif, par nature.

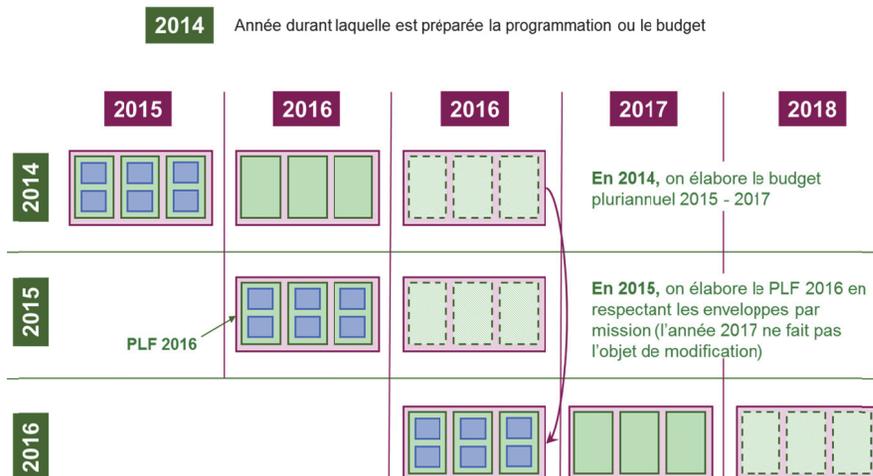
La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

Enfin, la troisième année de la programmation (2017) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2017 à 2019. Des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2017), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation :



Le schéma ci-dessous illustre l'enchaînement des différents budgets pluriannuels :



Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, conformément à l'article 29 de la présente loi.

IV. Les règles de fonctionnement du budget triennal

La réussite du budget triennal repose sur des règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : d'une part, assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et, d'autre part, garantir le strict respect de la norme de dépense, afin d'assurer le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

A. Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d'« auto-assurance »

Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission, ou « auto-assurance », est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui doit permettre de garantir le respect des plafonds par mission du budget triennal et donc de la trajectoire de redressement des finances publiques. En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2015), comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission ou, le cas échéant, sur l'ensemble des missions et programmes relevant d'un même ministre.

La mise en œuvre du principe d'auto-assurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances, selon les modalités précisées ci-après.

En tout état de cause, afin de renforcer la logique d'auto-assurance et d'inciter au respect de la programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n pourront se traduire par une révision à la baisse des ressources disponibles l'année n+1, par exemple par la limitation des reports de l'année n vers l'année n+1 ou par l'application de taux dérogatoires de mise en réserve de crédits en année n+1.

B. La mise en réserve de crédits

Comme le précédent budget triennal, le budget triennal 2015-2017 ne prévoit aucune réserve de budgétisation. Les crédits budgétés sur la mission « Provisions » sont en effet destinés essentiellement aux dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits sont répartis par décret conformément à l'article 11 de la LOLF.

Cela s'explique par l'ambition inédite du budget pluriannuel 2015-2017 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par une baisse nette des dépenses « hors dette et pensions » ; cette contrainte plus élevée que par le passé ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'« auto-assurance » sa pleine portée.

La réserve de précaution constituée suivant les règles posées au 4° bis de l'article 51 de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire dans le cadre du budget pluriannuel et sera, comme aujourd'hui, constituée en début de gestion par l'application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général.

Afin de garantir la constitution juste et équitable d'une réserve suffisante pour faire face aux aléas de gestion et garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics, la présente loi précise, dans son article 12, les taux minimaux de mise en réserve des crédits limitatifs.

C. Le respect des règles « 0 volume » et « 0 valeur » en cas d'évolution des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions

La programmation fixée pour les années 2015 à 2017 par l'article 13 de la présente loi respecte l'objectif de stabilité en volume sur le périmètre de la norme élargie sur la base d'hypothèses d'inflation, de dette et de pensions présentées dans le présent rapport annexé.

Or, celles-ci sont susceptibles d'évoluer d'ici l'élaboration des projets de loi de finances postérieurs à 2015. Néanmoins, quelles que soient ces hypothèses et leur variation, les plafonds de dépenses résultant de l'application des règles de stabilité en volume et des règles de diminution hors dette et pensions seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année. Ainsi, en 2017, l'application stricte de la baisse en valeur est plus contraignante que la stabilité en volume, les crédits couverts par cette dernière diminueront en effet de l'ordre de 20 Md€ par rapport à la LFI 2014.

Les années suivantes, si les prévisions de dépenses relatives à la charge de la dette et aux pensions le permettent, le plafond global de crédits sera révisé à la baisse par rapport à celui déterminé sur le champ des dépenses totales, ce qui contribuera au désendettement de l'État.

À l'inverse, si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la baisse prévue, les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

Annexe III : Changements méthodologiques et conceptuels en lien avec l'application des nouvelles conventions de comptabilité nationale

Un nouveau système européen des comptes nationaux (SEC), le SEC 2010, s'applique à l'ensemble des États Membres à compter du mois de septembre 2014. L'INSEE a devancé ce changement lors de la publication des comptes annuels 2013, le 15 mai 2014⁴⁹. Le SEC 2010 remplace ainsi le SEC 95 précédemment en vigueur.

I. Révision à la hausse du PIB en niveau

L'application du SEC 2010 a entraîné une révision à la hausse du niveau du produit intérieur brut (PIB) principalement du fait de la comptabilisation des dépenses de recherche et développement (R&D). Ainsi le niveau du PIB en 2010 a été révisé à 1 998 Md€ dans les comptes publiés le 15 mai 2014, contre 1 937 Md€ lors de la notification.

II. Le traitement des crédits d'impôts

Les crédits d'impôts étaient traités dans le SEC 95 en moindres recettes publiques, pour le montant budgétaire de la baisse d'impôt générée. En SEC 2010, les crédits d'impôt dits restituables⁵⁰ sont désormais enregistrés comme un surplus de dépenses⁵¹ et les recettes ne sont ainsi plus minorées par l'impact financier de ces crédits d'impôt.

Le montant enregistré en dépense est le montant intégral de la créance reconnue par l'administration fiscale et non plus seulement le montant budgétaire imputé ou restitué. Pour la plupart des crédits d'impôts, le montant de la créance est globalement équivalent au montant budgétaire, soit parce que la restitution est immédiate, soit parce que les dispositifs sont en régime « de croisière ». Ainsi, cette modification méthodologique n'a de conséquences sur le solde public que pour deux crédits d'impôts : le crédit impôt recherche (CIR) et le crédit impôt compétitivité emploi (CICE). L'enregistrement a lieu l'année de la reconnaissance de la créance par l'administration fiscale, même si l'entreprise utilise sa créance pour payer son impôt sur les sociétés sur plusieurs années. Ainsi, le CICE au titre de la masse salariale 2013 est enregistré dans les comptes nationaux en 2014, année de sa déclaration par les entreprises.

Au total, le montant des recettes et des dépenses des administrations publiques (APU) est augmenté du montant des crédits d'impôts (+15½ Md€ sur la dépense en 2013 et +14 Md€ sur les recettes, toutes choses égales par ailleurs).

⁴⁹ Voir la note de l'INSEE du 15 mai 2014 « Les comptes nationaux passent en base 2010 » : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/methodologie/comptes-nationaux-base-2010.pdf

⁵⁰ Selon l'INSEE, « le Système européen de comptes 2010 distingue deux sortes de crédits d'impôts : les crédits restituables et non-restituables. Un crédit d'impôt est dit « restituable » si le contribuable peut obtenir un remboursement de l'État lorsque l'avantage fiscal excède le montant d'impôt dû. Par exemple, la prime pour l'emploi est un crédit d'impôt restituable car même des ménages peu ou pas imposables peuvent en bénéficier sous la forme d'un versement de l'État. A contrario, la réduction d'impôt obtenue pour les dons aux œuvres est « non-restituable », puisqu'elle ne peut pas excéder l'impôt dû et ne donne donc lieu à aucun remboursement. »

⁵¹ Selon la nature du crédit d'impôt, le reclassement a lieu en subvention, en prestation sociale ou en aide à l'investissement.

Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires reste calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques.

Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge du CICE, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts qui est mise en avant dans la loi de programmation des finances publiques et dans son rapport annexé.

III. Soutles

Les soutles⁵² étaient auparavant comptabilisées comme des recettes publiques l'année de leur versement. Dans le SEC 2010, le montant d'une soultte est étalé sur la durée entière de versement des pensions.

Ce nouveau traitement dégrade le solde l'année du versement d'une soultte (seule une fraction de la soultte, et non l'intégralité, est comptabilisée en recette cette année-là) mais l'améliore les années suivantes. L'impact négatif maximal est de -7,1 Md€ en 2005, année de versement de la soultte des industries électriques et gazières. À l'inverse, en 2013, l'ensemble des soutles⁵³ améliore le solde de 0,5 Md€.

IV. Recherche et développement (R&D)

Les dépenses de R&D sont désormais comptabilisées en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire. Il existe deux cas :

(i) lorsque la dépense de R&D est un achat externe, la composition de la dépense publique est modifiée (le montant correspondant est enregistré en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire). Ce mouvement est neutre sur la dépense et les recettes des APU.

(ii) lorsque la R&D est produite par une administration publique, la production de R&D constitue une production pour emploi final propre. Une dépense d'investissement est par ailleurs comptabilisée en double compte des dépenses réellement engagées, afin de traduire le fait que la R&D donne lieu à constitution d'un capital physique. Pour neutraliser l'effet sur le solde, une opération d'un même montant, également fictive, est enregistrée côté recettes.

Ce traitement aboutit, à solde inchangé, à augmenter le montant des dépenses et des recettes des APU (En l'occurrence, les recettes hors prélèvements obligatoires), d'un montant de 13 Md€ environ en 2013.

V. Dépenses militaires

Les biens d'équipement à usage militaire sont désormais comptabilisés en investissement plutôt qu'en consommation intermédiaire. Ce nouveau traitement modifie, à dépense globale inchangée, la composition de la dépense.

VI. Aligement de la définition du solde maastrichtien sur le solde en comptabilité nationale

À partir de septembre 2014 (Entrée en vigueur de la révision du règlement 479/2009 sur les statistiques dans le cadre de la procédure « EDP »), la définition du solde maastrichtien est identique à celle du solde en comptabilité nationale. Par conséquent, le solde pris en compte à l'échelon européen ne sera plus corrigé des gains et pertes sur swaps. La disparition de cette correction entraîne une dégradation du solde public de ½ Md€ en 2013.

⁵² Montants versés par une entité au titre d'une contribution ponctuelle, valant solde de tout compte, à la future dépense de pension de ses employés.

⁵³ Les transferts reçus sont les suivants : i) Régime de retraite de France-Télécom transféré à l'État en 1997, pour 37,5Md de Francs ; ii) Industries électriques et gazières (IEG) transféré à la CNAV en 2005, pour une soultte de 3,1 Md€ payée immédiatement, plus le paiement pendant 20 ans de la Contribution Tarifaire d'Acheminement (CTA) ; iii) Régime de retraite de La Poste transféré à l'État en 2006, pour 2Md€.

Annexe IV : Principales définitions

La notion d'« **administrations publiques** » (APU) est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, c'est-à-dire « *les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés*⁵⁴. »

La notion de **prélèvements obligatoires** (PO) a été initialement proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et repose sur trois critères : les flux doivent correspondre à des versements effectifs, les destinataires de ces flux doivent être les APU et, enfin, ces versements doivent avoir un caractère « non volontaire » (absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contreparties immédiates). Au sein de l'Union européenne, les notions d'impôts et de cotisations sociales sont définies selon des critères précis et contraignants pour les États membres. En France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est en charge du classement d'un prélèvement dans la catégorie des PO. La notion de **mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**, qui correspond à l'effort en recettes, s'entend comme les mesures sociales et fiscales nouvelles décidées ou mises en œuvre par les APU, votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire, qui font évoluer les prélèvements obligatoires (y compris impact des crédits d'impôt).

Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques, et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États de l'Union signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ont mis en place des règles ancrées sur le **solde structurel par sous-secteurs** (c'est-à-dire le solde public corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires – cf. infra)

La règle d'équilibre est considérée comme respectée si le solde structurel annuel correspond à l'**objectif à moyen terme** (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite supérieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du produit intérieur brut (PIB) et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. En droit interne français, l'OMT est fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Le Conseil examine l'OMT dans le cadre de l'examen du programme de stabilité ainsi que la trajectoire d'ajustement vers cet objectif. Par ailleurs, conformément à l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/1997 précité, l'OMT est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « *la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics* ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques (notamment la volatilité de l'écart de production) et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (En particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement). L'OMT fixé par la France dans la présente loi de programmation est défini à l'article 2.

Le solde structurel vise à séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture de celle qui en est indépendante. Ainsi, le calcul du solde structurel repose sur la définition du cycle économique, et donc de l'écart du PIB effectif au PIB potentiel, appelé **écart de production**. Chaque année, le solde public peut se décomposer en : (1) une composante conjoncturelle qui reflète donc l'impact de la position dans le cycle sur les postes de recettes et de dépenses qui en sont affectés ; (2) des mesures ponctuelles et temporaires (« *one-offs* »), qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel (cf. annexe 5) ; et (3) de la composante structurelle (cf. encadré infra).

Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation de l'« **activité potentielle** » (ou PIB potentiel) de l'économie française : il s'agit du niveau d'activité qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une

⁵⁴ Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion et Mayotte) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, St Pierre et Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel. Le terme « **croissance potentielle** » désigne l'évolution de l'activité potentielle.

L'**ajustement structurel** (défini comme la variation du solde structurel) n'est cependant pas entièrement de nature discrétionnaire. Certains éléments échappent en effet au contrôle direct du Gouvernement et du Parlement comme les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ainsi que l'évolution des recettes non fiscales (comme les dividendes). Dans le détail, l'ajustement structurel se décompose en un effort en recettes, un effort en dépense, une composante non discrétionnaire et la contribution de la clé en crédits d'impôt.

L'**effort en recettes** est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (hors one-offs). La définition de l'effort en recettes est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. L'**effort en dépense** est défini comme la contribution de l'écart entre la croissance de la dépense publique réelle (hors crédits d'impôt, hors *one-offs*, hors effet de la conjoncture sur les dépenses chômage) et la croissance potentielle de l'économie. La définition de l'effort en dépense est inchangée par rapport à la définition retenue dans la précédente loi de programmation. La **composante non discrétionnaire**, hors de contrôle du Gouvernement, est définie comme l'effet du décalage observé entre les élasticités spontanées des recettes et les élasticités usuelles auquel s'ajoute l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires. La définition est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. Les nouvelles conventions comptables du SEC 2010 (cf. annexe 3), conduisent à ajouter un terme supplémentaire pour traiter les crédits d'impôt. En effet, les crédits d'impôt, en comptabilité nationale, réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (« budgétaire »), mais contribuent au solde public au niveau de leur créance (« droits constatés »). Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles, ainsi que les autres composantes de l'ajustement structurel précitées, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables.

Outre cette nouvelle décomposition liée au passage au SEC 2010, l'actuelle méthodologie de calcul du solde structurel ne diffère de celle utilisée pour la précédente LFP que sur deux aspects développés ci-dessous. Pour le calcul du solde structurel et par suite du solde conjoncturel, une approche impôt par impôt est retenue, dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés : des élasticités estimées à l'écart de production spécifiques pour l'IS, l'IR et la CSG, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires sont donc utilisées. L'encadré *infra* précise le calcul dans le détail. L'OCDE a actualisé à l'été 2014 les élasticités des prélèvements obligatoires⁵⁵ et la Commission a annoncé qu'elle utiliserait ces nouvelles estimations dès cet automne. Les élasticités utilisées ont été révisées en conséquence pour reprendre celles de l'OCDE et sont présentées dans le tableau suivant :

Élasticités à l'écart de production

	Anciennes (2005)	Nouvelles (2014)
Impôt sur le revenu	1,18	1,86
CSG	0,825	1,86
Impôt sur les sociétés	1,59	2,76
Cotisations sociales	0,825	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00	1,00
Dépenses chômage	-3,30	-3,23

Enfin, dans la précédente loi de programmation, il était tenu compte du retard d'un an des recettes d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur les sociétés (IS) par rapport à leur fait générateur. Ce retard visait à capter la spécificité de perception de ces deux impôts. Trois raisons conduisent à ne plus tenir compte de ces retards dans l'évolution du solde. D'une part, il apparaît que ces retards sont en pratique d'un impact limité. D'autre part, cela permet de simplifier l'analyse du solde structurel et de l'ajustement structurel⁵⁶. Enfin, cette approche s'apparente à la méthodologie suivie par la Commission européenne.

⁵⁵ Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

⁵⁶ Ainsi, le solde conjoncturel était auparavant affecté non seulement par l'écart de production contemporain mais également par les effets retardés de la conjoncture (écart de production passé).

Encadré : Mode de calcul du solde structurel⁵⁷

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^ .*

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer. Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu – IR – et contribution sociale généralisée –CSG–, impôt sur les sociétés –IS–, cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes (comme les dividendes versés à l'État) est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle q à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\theta}$$

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle e des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon}$$

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

⁵⁷ Voir le document de travail de la DG Trésor (décembre 2009) intitulé « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques » par T. GUYON et S. SORBE.

Annexe V : Périmètre des mesures exceptionnelles et temporaires à exclure du solde structurel

Afin de traiter des mesures exceptionnelles qui modifient de manière temporaire les soldes publics, le Pacte de stabilité et de croissance a introduit, dès sa révision de 2005, la notion de mesures exceptionnelles et temporaires qui n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public, les « *one-offs* ». Ce concept visait à faire face à la multiplication d'événements de très grande ampleur qui brouillaient fortement la lecture de l'équilibre des finances publiques. Le solde structurel est ainsi défini comme le solde public corrigé des effets du cycle économique et de ces mesures.

I. Une définition générale difficile à déterminer

Les finances publiques résultent d'une multitude d'événements temporaires et exceptionnels. Il est donc malaisé de distinguer ce qui peut être considéré comme un élément *one-off* et ce qui relève du domaine de l'ordinaire.

Par exemple, beaucoup d'investissements publics sont par nature des dépenses « uniques » : la construction d'une route, d'une école ou d'une ligne à grande vitesse. Pour autant, il ne serait pas envisageable d'exclure les investissements du solde structurel dans la mesure où ils représentent chaque année un montant d'environ 4 % du PIB.

Cette problématique est plus générale en termes de finances publiques : les coûts des opérations extérieures (guerre, opération à l'étranger), les dépenses en cas de catastrophes naturelles, le déclenchement de garanties, peuvent représenter des montants importants, parfois temporaires, qu'il est difficile de caractériser.

Face à la difficulté de la définition générale du concept, la Commission européenne a progressivement développé une liste théorique de *one-offs* potentiels, qu'elle ne suit pas systématiquement.

Les textes européens ne contiennent pas de définition précise des *one-offs* : le Pacte de stabilité et de croissance se contente de mentionner que les soultes, c'est-à-dire les transferts d'obligation de pension, en font partie. C'est le code de conduite du programme de stabilité qui essaie de préciser la notion, en la définissant comme des recettes ou dépenses ponctuelles « qui ne modifient pas la situation budgétaire des finances publiques à long terme ». Les exemples cités incluent notamment les dépenses exceptionnelles en cas de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels (action militaire) et les soultes perçues lors de transferts d'engagements de retraites.

La Commission admet explicitement la difficulté inhérente à la manipulation de ce concept. Dans une publication de 2006⁵⁸, elle souligne notamment qu'un *one-off* ne peut avoir qu'une influence temporaire sur le déficit, et ne doit pas être récurrent⁵⁹.

La liste de la Commission présente deux caractéristiques : elle est explicitement non exhaustive et non systématique. Il s'agit seulement d'une « liste indicative de catégories d'opérations qui peuvent être considérées comme des mesures exceptionnelles et temporaires »⁶⁰. À titre d'illustration, des mesures qui sont pourtant citées dans la liste indicative de la Commission n'ont pas été corrigées en *one-offs* :

- les ventes d'immobilier n'ont jamais été traitées en *one-offs* par la Commission dans le cas de la France ;
- en 2012, la décision de budget rectificatif européen pour 2012, qui a dégradé *ex post* le solde public en 2012 (le paiement ayant été fait en 2013), n'a pas non plus été classé en *one-off* par la Commission.

En pratique, face à cette absence de définition juridiquement contraignante des *one-offs* à l'échelon européen, la Commission adopte donc **une approche au cas par cas**.

⁵⁸ Cf. *Public finances in EMU 2006*.

⁵⁹ Par exemple, bien que chaque projet d'investissement soit unique, les investissements sont vus comme un continuum de décisions du même type, et ne seront considérés comme *one-offs* que si exceptionnellement, ils concernent des montants importants.

⁶⁰ « an *indicative* list of types of operations that *could* be considered as *one-off* and temporary measures ».

II. La doctrine proposée par le Gouvernement

Répondant à la demande du Haut conseil des finances publiques, le Gouvernement propose un ensemble de critères permettant de mieux appréhender la notion de *one-offs*. Trois ensembles de *one-offs* peuvent être dégagés.

A. Premier ensemble : les mesures *one-offs* systématiques. Elles doivent être définies au regard des cinq principes. En pratique, aucune mesure ne suit l'ensemble de ces principes en SEC 2010.

(1) *L'événement concerné ne doit pas être récurrent*

Il convient de ne pas exclure systématiquement une catégorie particulière d'événements. Par exemple, les remises de dette aux États étrangers sont fréquentes en France, notamment dans le cadre du Club de Paris et de sa politique d'aide au développement. Exclure systématiquement de telles opérations viendrait biaiser la mesure du déficit. Une telle approche est également valable pour les dépenses liées aux catastrophes naturelles ou aux opérations extérieures. Des opérations qui relèvent de la gestion habituelle du patrimoine non financier de l'État (investissement public, cessions d'immeubles, gestion du patrimoine immatériel comme les fréquences hertziennes) n'ont pas non plus vocation à être systématiquement corrigées en *one-offs*. Seule une analyse au cas par cas permettrait de retirer celles dont l'ampleur brouille la lecture du déficit public.

(2) *Pour une année donnée, le nombre de one-offs doit être limité pour éviter de biaiser la mesure du déficit public*

Ce principe est un garde-fou face au grand nombre de « mesures exceptionnelles et temporaires » qui rythment l'évolution d'un solde budgétaire. Il permet d'éviter de traiter en *one-offs* un nombre important d'événements, ce qui aurait pour effet de concentrer l'attention sur la classification en *one-off* plutôt que sur la trajectoire de finances publiques.

(3) *L'événement concerné doit entraîner un impact budgétaire significatif*

Il convient ainsi de n'envisager que des facteurs qui peuvent potentiellement représenter un montant important.

(4) *Tout événement qui améliore le solde aujourd'hui pour le dégrader systématiquement dans le futur doit être considéré comme un one-off*

Les événements qui se qualifient spontanément pour un traitement en *one-off* sont en effet ceux qui correspondent à une recette importante qui se fait en contrepartie de dépenses futures : en SEC 95, c'était le cas des soultes liées à la reprise des obligations futures de retraite (les administrations récupèrent en une fois une compensation correspondant à la valeur actualisée des déséquilibres futurs). Néanmoins, depuis la publication des comptes en SEC 2010, les soultes n'améliorent plus le déficit en une seule fois mais sur de nombreuses années.

(5) *Les mesures one-offs ne doivent pas concerner le mode de calcul de l'impôt*

Le Gouvernement n'a pas repris l'approche de la Commission, qui corrige certaines mesures nouvelles quand elle juge leur rendement non pérenne : c'est par exemple le cas de recettes qui rapportent plus l'année de leur mise en place qu'en régime permanent.

La ligne de partage peut en effet être difficile à déterminer lorsqu'il y a de nombreuses mesures nouvelles chaque année.

En outre, un tel choix ne permet pas d'assurer de manière simple et transparente un traitement homogène entre les différentes mesures nouvelles. Par exemple, une hausse d'IS dont l'impact est plus fort la première année du fait de la mécanique de l'impôt peut être considérée par la Commission comme exceptionnelle et temporaire. À l'inverse, une hausse progressive de cotisation sociale à mi-année (avec une montée en charge sur deux ans) est traitée par la Commission de façon séquentielle.

Au total, alors que seules les soultes étaient auparavant incluses dans la liste de mesures toujours considérées comme *one-off*, en SEC 2010 plus aucune mesure ne doit être considérée systématiquement comme telle.

Ensemble 1 : Mesures systématiquement considérées comme *one-offs* :

LPFP 2012-2017 (SEC 95) : Soultes

LPFP 2014-2017 (SEC 2010) : Aucune

B. Deuxième ensemble : dans les lois de programmation des finances publiques, les événements dont l'impact budgétaire est substantiel et dont la temporalité est incertaine sont classés en *one-offs*

Au moment de la programmation pluriannuelle, il convient de traiter de manière spécifique les éléments connus *ex ante*, dont l'incertitude entourant les montants concernés ou les dates d'occurrence ou d'imputation est importante. Cette logique a prévalu dans le traitement en *one-offs* des contentieux fiscaux de série dont l'instruction est en cours. Au moment de la précédente programmation, les montants concernés étaient importants et il existait une forte incertitude sur la temporalité et le montant de décaissement. Cette incertitude est toujours d'actualité. Il a été choisi de maintenir ce traitement. Cette incertitude ne doit pas biaiser la mesure du solde structurel, ce qui est le cas puisque les montants sont déjà provisionnés dans la trajectoire initiale.

Ensemble 2 : Évènements importants financièrement mais incertains en termes de temporalité, considérées comme *one-offs* en amont des lois de programmation :

LPFP 2012-2017 : contentieux fiscaux de masse

LPFP 2014-2017 : contentieux fiscaux de masse

C. Troisième ensemble : dans le cadre du contrôle *ex post*, des événements imprévus ayant un impact unique sur le solde public peuvent être traités en *one-offs*

Le traitement des événements imprévus dans le cadre du contrôle *ex post* doit être apprécié au regard des règles organiques relatives au mécanisme de correction des écarts.

Si, en cours de mise en œuvre de la programmation, des événements apparaissent qui n'avaient pu être anticipés *ex ante* et sont de taille très importante et qu'ils ne modifient pas la trajectoire de moyen terme, il paraît inutile de prendre des mesures pour corriger la déviation compte tenu de ce caractère temporaire. Du point de vue des règles organiques, il est pragmatique de le traiter en *one-off* pour éviter de déclencher inutilement le mécanisme de correction. Par exemple, le Gouvernement – comme la Commission européenne – a traité en *one-off* la recapitalisation de Dexia fin 2012.

Les critères de taille et de non pérennité sont essentiels. Ainsi, bien qu'Eurostat ait changé le traitement comptable du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en fin d'année 2012, le Gouvernement n'a pas proposé de le traiter en *one-offs* alors qu'il a augmenté le déficit 2012 (600 M€ en net). Même si leur caractère imprévisible pousserait à corriger les budgets rectificatifs en *one-offs*, le Gouvernement a fait le choix de ne pas le faire.

Ensemble 3 : Évènements imprévus à intégrer en tant que *one-offs ex post* :

LPFP 2012-2017 : Aucune définition *ex ante*. Seule la recapitalisation de Dexia est intervenue en tant que *one-off ex post*.

LPFP 2014-2017 : Aucune information à ce stade. Exceptionnel et non anticipé par nature.

Annexe VI : Table de passage entre les dispositions de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et le présent rapport annexé

<p align="center">LOI ORGANIQUE relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contienne les éléments suivants :</p>	<p align="center">PARTIES CORRESPONDANTES du rapport annexé</p>
<p>1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;</p>	<p>Ensemble du rapport, notamment partie I sur le contexte macroéconomique</p>
<p>2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;</p>	<p>Parties II. et III. : la trajectoire des finances publiques et analyse par sous-secteurs</p>
<p>3° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et l'estimation des dépenses d'allocations familiales ;</p>	<p>Partie III. C.2 : Dépenses d'assurance vieillesse et d'allocations familiales</p>
<p>4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;</p>	<p>Partie III.C.3 : Dépenses des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage</p>
<p>5° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;</p>	<p>Partie III. (la trajectoire des finances publiques par sous-secteur)</p>
<p>6° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;</p>	<p>Partie III. (la trajectoire des finances publiques par sous-secteur) notamment III.A partie « Passage LPFP-PLF » et III.C partie « Passage LPFP – PLFSS)</p>
<p>7° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;</p>	<p>Partie II.A.2</p>
<p>8° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;</p>	<p>Partie III.A</p>
<p>9° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1^{er}, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;</p>	<p>Partie II.A.3. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.) et III.</p>
<p>10° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;</p>	<p>Partie I.C (Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel et la justification des écarts par rapport aux estimations de la Commission européenne)</p>

<p>11° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;</p>	<p>Partie II.A.3. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.)</p>
<p>12° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1^{er}.</p>	<p>Partie II.A.1. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.)</p>
<p>Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.</p>	<p>Partie II.A.5. Le cadre européen</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

LOI N° 2012-1558 DU 31 DÉCEMBRE 2012 DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré, L'Assemblée nationale a adopté, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er} PROGRAMMATION 2012-2017

Article 1

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

Chapitre I^{er} Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

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

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

1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques tel que défini à l'annexe 2 au rapport annexé à la présente loi :

(En points de produit intérieur brut)

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

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

(En points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
dont :						
- administrations publiques centrales	- 3,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,1
- administrations publiques locales	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
- administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Article 3

L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
dont :						
– mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	1,1	1,6	– 0,1	– 0,2	0,0	– 0,3
– effort en dépenses	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4

Article 4

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

(En points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

Article 5

I.– Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité :

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} ;

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

II.– Les obligations prévues au 2° du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies à l'article 3 du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité.

III.– Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.

Chapitre II **L'évolution des dépenses publiques sur la période 2012-2017**

Article 6

I.— L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 370,5 milliards d'euros pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.

II.— Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 279,455 milliards d'euros.

III.— Afin d'assurer le respect des orientations définies aux I et II, chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel », et au moins 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

Article 7

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation.

Article 8

I.— Les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures, contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, le cas échéant par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués.

II.— L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est complété par un III ainsi rédigé :

« III.— Le présent article ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement. »

Article 9

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

Article 10

I.— L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0

II.— L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de

la sécurité sociale pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

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

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

Chapitre III **L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2013-2015**

Article 11

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

CRÉDITS DE PAIEMENT	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE			
	Loi de finances pour 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,97	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
Pour mémoire : pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Article 12

La réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée est au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros :

2013	2014	2015
191	265	465

La réduction mentionnée au premier alinéa du présent article est appréciée une année donnée par rapport au produit mentionné au même article 46, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Article 13

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

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

Cet ensemble est constitué par :

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

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».
Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

Chapitre IV L'évolution des recettes publiques

Article 14

I.- L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	- 3	- 7	- 3	- 7

L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.

II.- À compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées à la première phrase.

Chapitre V Affectation des surplus de recettes

Article 15

Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

Chapitre VI
Limitation de la durée des niches fiscales et sociales

Article 16

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013 ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

TITRE II
DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 17

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement apportée par ces personnes excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

Article 18

Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité.

Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Article 19

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, à périmètre constant, des objectifs prévus aux I et II de l'article 6, aux I et II de l'article 10 et aux articles 11 et 12. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

Article 20

I.– Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Avant le 1^{er} juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ;

3° Avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

II.— Quand il présente les prévisions prévues aux 2° et 3° du I, le Gouvernement transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au même I :

1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

2° Prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

TITRE III AUTRES DISPOSITIONS

Article 21

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Article 22

I.— À l'exception de ses articles 12 et 14, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est abrogée.

II.— Après le mot : « article », la fin du B du II de l'article 16 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 est ainsi rédigée : « 13 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ».

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017

I.— Contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble

A.— Le cadrage macroéconomique

1. Les perspectives à court terme (2012-2013)

Les projections de finances publiques sont établies sur la base d'une prévision de croissance du produit intérieur brut en volume de 0,3 % en 2012 et de 0,8 % en 2013, en moyenne annuelle.

L'économie française, alors encore convalescente, a vu sa situation se dégrader nettement depuis le printemps 2011, en raison d'une série d'événements internationaux défavorables, qui ont pesé sur les exportations et la confiance des agents : la hausse du prix des matières premières, notamment du pétrole, tirée par la vigueur de la demande dans les pays émergents ; le tremblement de terre de Sendai ; les mauvaises nouvelles sur la croissance américaine ; enfin, à partir du mois d'août 2011, l'exacerbation des tensions sur les dettes et le ralentissement dans plusieurs pays de la zone euro. La situation s'est aggravée en 2012 dans un contexte de ralentissement de l'activité mondiale, l'Italie et l'Espagne entrant notamment en récession.

Dans ce contexte, la croissance devrait être atone en France en 2012 (+ 0,3 %) et ne connaîtrait qu'un redémarrage très progressif l'année suivante (+ 0,8 % en moyenne annuelle).

Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une dissipation progressive des tensions financières dans la zone euro et d'un redémarrage graduel de la demande mondiale adressée à la France (+ 4,9 % en 2013 après + 1,5 % en 2012), qui, couplés à la dépréciation passée de l'euro, se traduiraient par un regain de dynamisme des exportations en 2013.

La reprise de la demande intérieure suivrait le même calendrier, en lien avec une amélioration de la confiance des ménages et des entreprises. Le redressement des perspectives de croissance, le retour de la confiance avec la maîtrise des déficits publics, les mesures en faveur de la compétitivité des entreprises et le soutien à la construction de logements permettraient à l'investissement privé de redémarrer et d'alimenter en retour la reprise de l'activité.

Les nouvelles orientations en matière de politique de l'emploi – création de 100 000 emplois d'avenir en 2013, mise en œuvre des contrats de génération, négociation sur la sécurisation de l'emploi – couplées au redémarrage progressif de la croissance permettraient à l'économie de renouer avec les créations d'emplois en 2013. Les mesures d'urgence pour soutenir le pouvoir d'achat – le coup de pouce au SMIC, la hausse de l'allocation de rentrée scolaire, l'abrogation de la hausse de la TVA, l'encadrement des loyers en zones tendues, la baisse des prix du carburant – permettront de favoriser la consommation des ménages, notamment les plus modestes.

La poursuite de l'assainissement des finances publiques reposerait principalement sur les hauts revenus dont la propension à être épargnés est forte et sur les entreprises qui disposent de marges de manœuvre. Ces mesures d'ajustement préserveront ainsi la demande privée comme la demande publique, sans peser sur l'offre productive.

Les aléas entourant ce scénario restent importants. Il repose en particulier sur l'hypothèse d'une résolution progressive des tensions relatives aux dettes souveraines de certains membres de la zone euro. Une aggravation des tensions pèserait sur la croissance. *A contrario*, suite aux actions concertées des États pour soutenir la croissance tout en poursuivant la consolidation des finances publiques, aux orientations du Conseil européen de juin en faveur d'une Union bancaire, parallèlement au lancement de travaux plus vastes sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, et aux décisions de la Banque centrale européenne, le redressement pourrait intervenir plus rapidement, entraînant un retour plus prompt de la confiance. Ce scénario repose également sur l'hypothèse d'une stabilité du prix du pétrole et du taux de change de l'euro. Une baisse des prix énergétiques soutiendrait le pouvoir d'achat, tandis qu'une dépréciation de l'euro améliorerait la compétitivité-prix des pays de la zone.

2. Les perspectives à moyen terme (2014-2017)

Les projections de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance de l'activité de 2,0 % par an de 2014 à 2017.

Cette projection s'appuie d'abord sur la croissance potentielle de l'économie à cet horizon, qui est estimée à 1,6 % par an par le Gouvernement. Il est probable que la récession de 2008-2009 a affaibli la croissance potentielle, au moins temporairement. Néanmoins, il est encore trop tôt pour déterminer si cette modification est durable et le scénario retenu est celui d'un retour à une croissance potentielle un peu inférieure à celle d'avant la crise.

Après un choc négatif pendant la crise, les gains de productivité auraient retrouvé un rythme proche de celui qui prévalait avant la crise et contribueraient à la croissance potentielle à hauteur d'environ + 0,6 point par an en moyenne. De même, les entreprises se remettant à investir, la contribution de l'accumulation du capital à la croissance potentielle augmenterait progressivement, pour atteindre environ + 0,6 point par an en moyenne. Malgré le départ à la retraite des générations du baby-boom, la population active resterait dynamique et contribuerait à la croissance potentielle à hauteur d'environ + 0,3 point par an. Enfin, le rétablissement du marché du travail permettrait de renouer avec la baisse tendancielle du taux de chômage structurel observée depuis le début des années 1990 qui avait été interrompue par la crise. Cette tendance contribuerait pour environ + 0,1 point par an en moyenne à la croissance potentielle.

Dans ces conditions, l'hypothèse de croissance effective de 2 %, légèrement supérieure au potentiel, permet d'envisager une réduction progressive du déficit d'activité à l'horizon 2017. Le déficit d'activité est en effet très creusé en 2013 : le niveau du PIB effectif aurait nettement décroché du PIB

potentiel en 2008 et 2009, puis à nouveau en 2012 et 2013. Avec l'hypothèse retenue sur la croissance effective, le niveau d'activité serait ainsi encore inférieur à son niveau potentiel en 2017 : l'hypothèse de croissance peut donc être considérée comme prudente.

Le redressement de la croissance en 2014-2017 pourrait provenir d'une contribution positive du commerce extérieur, dans un contexte de croissance mondiale revenue à son rythme d'avant crise, et de la bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois, tandis que la demande publique serait freinée par la maîtrise de la dépense dans la durée. La masse salariale privée serait en augmentation de 4 % par an, évolution un peu en deçà de celle de la valeur ajoutée privée.

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

Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017

(En pourcentage)

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

L'évaluation par la Commission européenne de la croissance potentielle française

Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable de l'économie sans tension sur les facteurs de production (c'est-à-dire le niveau de croissance qui n'implique pas d'augmentation de l'inflation). Il permet de distinguer ce qui relève des facteurs économiques structurels et ce qui relève des variations d'activité conjoncturelles. La croissance potentielle n'est cependant pas une donnée observable et doit donc faire l'objet d'estimations. Les différents organismes internationaux ont des appréciations souvent assez diverses de la croissance potentielle des pays, qui témoignent de l'incertitude entourant son estimation tant sur le passé qu'en prévision. Les méthodes employées consistent à estimer l'effet futur de l'évolution des facteurs de production (d'une part, le travail en fonction de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées ; d'autre part, l'accumulation du capital grâce à l'investissement) et de la productivité globale de ces facteurs de production, qui reflète le progrès technique.

Dans ses prévisions de printemps 2012, la Commission européenne prévoit une croissance potentielle de + 1,1 % par an en moyenne pour la France. Plusieurs éléments expliquent la faiblesse de l'estimation de la Commission européenne :

- la méthodologie utilisée par la Commission pour évaluer la population active tendancielle ne permet pas de prendre en compte totalement l'impact de mesures d'âges des réformes des retraites sur la population active. En effet, à moyen terme (2014-2016), la Commission utilise une projection mécanique de la population active, ce qui induit un écart moyen d'environ 0,2 point par an de PIB potentiel entre 2012 et 2016 par rapport à un scénario intégrant les projections de population active de l'INSEE sur lesquelles est en revanche assise l'estimation du Gouvernement ;

- la méthode de la Commission reste fortement procyclique, notamment concernant l'estimation de la productivité tendancielle, du chômage structurel et des heures travaillées par tête. En pratique, les estimations de la Commission ont tendance à être fortement influencées par les évolutions de la croissance effectivement constatée alors même que la notion de croissance potentielle vise précisément à s'abstraire de ces évolutions parfois très heurtées. Ainsi, en moyenne pour la France, une révision de 1

point des prévisions de croissance effective pendant deux ans conduit à une révision de la croissance potentielle de la Commission de 0,3 point par an pendant cinq ans. L'estimation de la croissance potentielle par la Commission est donc très sensible aux dernières données de croissance observées : la crise se répercute presque intégralement sur le PIB potentiel.

La méthode d'estimation de la croissance potentielle utilisée par la Commission fait actuellement l'objet de discussions techniques au plan européen, dans le cadre d'un groupe de travail qui a reçu le mandat de déterminer une méthode d'estimation « transparente et scientifiquement robuste ».

B.– La trajectoire de finances publiques

1. Stratégie générale à moyen terme des finances publiques

L'objectif du Gouvernement est de réduire la part de l'endettement dans la richesse nationale et de ramener les comptes publics à l'équilibre structurel à moyen terme.

La programmation pluriannuelle des finances publiques décrite dans le présent rapport permet de distinguer deux temps dans la réalisation de cet objectif :

– le premier temps est celui du redressement des comptes publics dont la dynamique est aujourd'hui insoutenable, avec le retour du déficit public nominal à 3 % du PIB puis, dès 2014, l'inversion de la dynamique de la dette. Ainsi, des mesures de redressement significatives ont été votées en juillet pour sécuriser l'objectif de déficit de 4,5 % en 2012, compte tenu de l'environnement macroéconomique peu dynamique. Un effort très important est encore nécessaire en 2013 pour ramener le déficit à 3 % en 2013, conformément aux engagements du Président de la République ;

– le second temps sera celui de l'équilibre structurel des comptes publics, qui redonnera des marges de manœuvre à l'action publique. Ainsi, le déficit structurel sera ramené sous les 0,5 % du PIB dès 2015, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettra alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires qui risque, à terme, de nuire à notre potentiel de croissance.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC, DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ET DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(En points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel	- 4,8	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
Solde public	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Ratio de dépenses publiques	56,0	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
Ratio de prélèvements obligatoires	43,9	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
dont ratio de PO hors contentieux	43,8	45,0	46,5	46,4	46,2	46,2	45,9
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2

Une évolution maîtrisée de la dépense publique tout au long de la programmation, permettant de financer les priorités du Gouvernement

L'effort sur les dépenses sera maintenu jusqu'en 2017, permettant un recul progressif de la part de la dépense publique dans le PIB : son évolution en volume (hors éléments particuliers de comptabilisation, cf. infra) sera limitée à 0,7 % sur la période 2013-2017 (hors économies complémentaires de 10 Md€ prévues par le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ; 0,5 % y compris ces économies), nettement inférieure à sa tendance historique d'un peu plus de 2 %. Cet effort est partagé entre l'ensemble des acteurs. Les dépenses de l'État et la sécurité sociale sont encadrées ; la participation à l'effort de dépense des opérateurs et des collectivités territoriales se traduit par une diminution des concours de l'État, ou des taxes, qui leur sont affectés.

La dépense publique sera strictement maîtrisée dès 2013. L'accélération de la dépense totale en 2013 par rapport à 2012 (+ 0,9 % après + 0,4 %) reflète essentiellement les modalités de comptabilisation en comptabilité nationale : les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, très élevées en 2012 (2,6 milliards d'euros après 0,9 Md€ en 2011) sont comptabilisées en moindres dépenses. Par ailleurs, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique. Hors ces effets particuliers, la dépense en volume progresse de 0,5 % en 2013, comme en 2012.

Après 2013, la dépense progresserait au rythme de 0,7 % (hors économies complémentaires de 10 Md€ prévues par le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi ; 0,5 % y compris ces économies), compte tenu par ailleurs du dynamisme des charges d'intérêt avec la remontée progressive attendue des taux d'intérêt (cf. encadré).

CROISSANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	MOYENNE 2000-2011
Taux de croissance de la dépense publique en volume	0,4 %	0,9 %	0,4 %	0,2 %	0,7 %	0,8 %	2,1 %
Taux de croissance de la dépense publique en volume (hors dépenses militaires et recettes de fréquence hertzienne)	0,5 %	0,5 %	0,4 %	0,2 %	0,7 %	0,8 %	—
Inflation hors tabac	2,0 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	—

Évolutions et hypothèses de taux d'intérêt

Les taux à l'émission de la dette souveraine française enregistrés au cours des derniers mois ont été très favorables. Au 20 septembre 2012, le taux moyen pondéré à l'émission sur l'année 2012 des titres à court terme s'est établi à 0,11 % et celui des titres à moyen et long termes à 1,99 %. Ces niveaux historiquement bas marquent une amélioration par rapport aux taux enregistrés en 2011, qui s'établissaient à 0,81 % et à 2,80 % pour les titres à respectivement moyen et long termes. Cela résulte de deux principaux facteurs :

– grâce à la crédibilité de sa politique budgétaire et à la résilience de son économie dans la phase actuelle du cycle, la France bénéficie de la confiance des investisseurs internationaux qui recherchent des titres de qualité pour investir leurs liquidités dans un environnement économique en ralentissement ;

– la politique monétaire accommodante de la BCE (notamment les deux opérations exceptionnelles de refinancement à long terme, les réductions de taux directeurs ainsi que l'annonce récente d'un programme d'« opérations monétaires en prise ferme (1) » qui a permis de réduire nettement le niveau des tensions financières) et les décisions du Conseil européen de juin ont bénéficié à la signature de la France.

Dans ce contexte, les hypothèses de taux retenues pour les années 2013 à 2017 dans cette loi de programmation sont prudentes. En effet, dans un contexte de sortie de crise des dettes souveraines, elles reposent sur un scénario de normalisation des marchés monétaires et financiers qui se traduirait par la remontée progressive des taux courts et longs dès l'année 2013. Ainsi, le taux à dix ans s'établirait en moyenne à 2,9 % sur l'année 2013 et continuerait sa progression régulièrement de 25 points de base chaque année pour s'établir à 4,15 % en moyenne sur l'année 2017. Pour 2013, ces hypothèses de taux sont supérieures tant aux anticipations des marchés (taux forwards), le taux à dix ans à horizon d'un an prévalant à la mi-septembre y ressortant à 2,6 %, qu'aux prévisions des économistes retracées dans le Consensus Forecast, le taux à dix ans y étant attendu à 2,7 % à la fin septembre 2013.

Ces hypothèses conduisent à une hausse des charges d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques sur l'horizon de la prévision.

(1) « *Outright Monetary Transactions* », ou OMT.

SOLDE PRIMAIRE ET CHARGES D'INTÉRÊTS

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde primaire	- 2,6	- 2,0	- 0,6	0,3	1,3	2,0	2,4
Charges d'intérêts	2,6	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6

Une juste répartition des hausses de prélèvements obligatoires, concentrées sur les deux premières années de la programmation

Alors que l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait égale à celle du PIB (élasticité unitaire) sur toute la période de prévision, la stabilité du ratio de prélèvements obligatoires en 2014 et sa baisse à partir de 2015 refléteraient la montée en puissance progressive du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. De nouvelles marges de manœuvres, permises par le redressement des finances publiques, permettront un nouveau reflux du ratio de prélèvements obligatoires en 2017.

MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(En Md€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	1	- 3	- 1	- 6
Dont MN au sens du compteur LPFP (hors compétitivité)	0	7	24	0	- 1	- 3	- 7
Dont compétitivité	0	0	0	- 4	- 6	0	0
Dont contentieux	1	- 3	- 3	3	2	0	0
Dont autres	20	16	9	1	2	2	1
Élasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Nota. – La notion de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles est définie dans le « Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution ». Les mesures nouvelles au sens du compteur de la présente loi de programmation (LPFP) sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois financières antérieures au 1^{er} juillet que des mesures décidées par les administrations publiques non couvertes par le champ des PLF et PLFSS (fiscalité locale en particulier). Lecture : en 2015, l'impact des mesures nouvelles sur le niveau des prélèvements obligatoires est de - 3 Md€. En cumulé sur 2014-2017, les baisses d'impôts programmées sur le champ du compteur de la présente loi de programmation s'élèveraient à 20 Md€.

Les mesures nouvelles au sens de la présente loi de programmation

L'article 13 du projet de loi de programmation indiquait : « L'incidence, appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente, des mesures adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012 et afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être inférieure aux montants retracés ci-dessous, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	-3	-7	-3	-7

Sur les années 2012 et 2013, le compteur est constitué des mesures votées en LFR II 2012 et présentées en PLF 2013 et PLFSS 2013. Le compteur n'inclut pas le plan de lutte contre la fraude mis en place par le Gouvernement qui consiste en un renforcement des contrôles et de la lutte contre la fraude à état du droit constant.

Ils se décomposent comme suit :

COMPTEUR DE MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE LA LPFP 2012-2013

(En Md€)

	2012	2013
Mesures LFR II 2012	7	5
Mesures PLF 2013 et PLFSS 2013	0	19
Total compteur	7	24

Les contentieux en prélèvements obligatoires

L'enregistrement en comptabilité nationale de plusieurs séries de contentieux fiscaux est de nature à avoir un impact, toutes choses égales par ailleurs, sur le solde public. Il s'agit :

- des remboursements aux OPCVM étrangers ;
- des remboursements au titre du précompte mobilier ;
- du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.

En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés (2). Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue (3). Ainsi, le coût annuel pour l'État de ces décisions de justice n'est pas permanent et le calendrier de décaissement ne peut être précisé, ce qui plaide pour les isoler comme des effets temporaires sur le solde public.

(2) C'est-à-dire, aux termes du système européen de comptabilité (SEC 95), « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation ». (3) L'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde en revanche sur les flux d'encaissement et de décaissement, de sorte que les montants annuels peuvent différer.

HYPOTHÈSES RETENUES DANS LA PROGRAMMATION AU TITRE DES CONTENTIEUX FISCAUX

(En Md€)

ÉCART PAR RAPPORT AU COMPTE CENTRAL	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Précompte	- 0,2	- 1,8	0	0	0	0
Contentieux OPCVM	- 1,5	- 1,8	- 1,8	0	0	0
Contentieux taxe sur les communications électroniques	0	- 1,3	0	0	0	0
Total	- 1,7	- 4,9	- 1,8	0	0	0

Nota. – L’inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l’issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions finales de justice.

2. Évolution du solde structurel des administrations publiques

L’équilibre structurel, qui constitue l’objectif de moyen terme de la France au sens du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, serait atteint en 2016.

En 2013, l’ajustement structurel sera historiquement élevé (+ 2,0 points), nettement supérieur, notamment, à celui opéré en 2012 (+ 1,2 point). Cet ajustement résulte principalement des mesures votées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 et celles inscrites dans les projets de lois financières 2013. Il permettra d’assurer une réduction de 1,5 point du déficit nominal malgré l’impact d’une croissance encore inférieure à la croissance potentielle qui creuse le déficit conjoncturel de 0,3 point et la hausse du coût des contentieux sur des prélèvements obligatoires (à hauteur de 3,2 Md€) (4).

(4) Il s’agit pour 1,6 Md€ du précompte mobilier (dont le coût passe de 0,2 à 1,8 Md€ entre 2012 et 2013), pour 0,25 Md€ du contentieux OPCVM (dont le coût passe de 1,5 à 1,75 Md€) et pour 1,3 Md€ du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.

ÉVOLUTION DU SOLDE EFFECTIF ET DU SOLDE STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde conjoncture	- 0,4	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (% du PIB potentiel)	- 4,8	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1

Nota. – Les mesures ponctuelles et temporaires sont exclues du solde structurel, conformément à la méthodologie européenne. Sur cette période, elles correspondent aux contentieux fiscaux (cf. encadré).

Entre 2014 et 2016, l’ajustement structurel se poursuivra au rythme moyen de 0,5 point par an, reflet de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense publique, jusqu’à l’atteinte de l’objectif d’équilibre de moyen terme. Avec une croissance du PIB (2,0 % en volume) supérieure à la croissance potentielle, le déficit conjoncturel se réduira de 0,2 point en moyenne, et permettant au total une réduction du déficit de 3/4 point de PIB par an en moyenne conduisant à un solde public à l’équilibre structurel strict en 2016, équilibre structurel qui serait maintenu en 2017.

Cette trajectoire respecte les engagements européens de la France sur sa trajectoire de déficit effectif et structurel :

- la recommandation du conseil ECOFIN du 2 décembre 2009, qui demandait à la France de ramener le déficit sous le seuil de 3,0 % du PIB en 2013 et d’entreprendre un ajustement structurel d’au moins 4 points de PIB sur la période 2010-2013 : les mesures prises pour respecter les cibles nominales de déficit en 2012 et 2013 alors que la conjoncture économique est beaucoup plus dégradée que prévu fin 2009 conduisent à faire un ajustement très nettement supérieur à ce minimum (5,0 points) ;

- les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui imposent un ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB par an dès la sortie de la procédure pour déficit excessif (i. e. le

retour à un déficit public en deçà de 3,0 % du PIB, soit 2013 pour la France) et jusqu'au retour à l'objectif de moyen terme.

3. Trajectoire de dette (écart au solde stabilisant, flux de créances) et référence à la règle européenne de dette

Entre 2007 et 2011, le ratio de dette publique (hors soutien financier à la zone euro) a progressé de 21 points, soit une augmentation sans précédent depuis l'après-guerre, conséquence de la récession de 2008-2009 mais également de déficits structurels élevés récurrents.

LA TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(En % du PIB)

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

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

En 2011, la dette publique aura encore fortement progressé, pour atteindre 86,0 % du PIB, et cette hausse se poursuivrait au même rythme en 2012 en lien avec une croissance faible, un déficit encore élevé et la montée en puissance du soutien financier aux États en difficulté de la zone euro. Les prêts accordés à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal (prêts bilatéraux et prêts via le Fonds européen de stabilisation financière [FESF]) (5) et le financement des dotations au mécanisme européen de stabilité (MES) contribueraient à une hausse de 1,8 point du ratio de dette en 2012. L'impact total des flux de créances en 2012 serait moins élevé (+ 1,0 point) grâce à la baisse attendue du niveau de trésorerie des administrations publiques après leur hausse en 2011.

Une inflexion de ce rythme de progression est attendue en 2013, grâce à l'effort de réduction du déficit à 3 % et à une décélération des efforts du soutien financier à la zone euro, ces derniers constituant la majeure partie des flux de créances attendues en 2013. Le soutien financier que la France apporte à ses partenaires de la zone euro via le Mécanisme européen de stabilité et le Fonds européen de stabilité financière serait moins important en 2014 et serait partiellement réduit du fait des remboursements au FESF par le Portugal et l'Irlande prévus en 2016. Par ailleurs, la poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur (croissance en valeur de 3,75 % après 2,6 % en 2013), permettront d'entamer une décrue du ratio de dette dès 2014, les autres flux de créances étant supposés nuls de manière conventionnelle. En 2017, le ratio de dette publique aura ainsi reculé de 7,0 points par rapport à 2012.

(5) Eurostat a en effet décidé que les montants prêtés par le FESF devaient être rattachés directement à la dette des États apportant des garanties, au prorata de celles-ci (ce qui correspond à la clé BCE hors Grèce, Irlande et Portugal).

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

(En Md €)

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

Cette trajectoire permet le respect du critère de dette du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Ce critère, qui s'ajoute dorénavant au critère de déficit pour la mise en œuvre ou la sortie d'une procédure pour déficit public excessif (DPE), vise à assurer un rythme de retour suffisamment rapide du ratio d'endettement vers le seuil des 60 % du PIB, pour les pays présentant un taux d'endettement supérieur à 60 % du PIB.

Plus précisément, le règlement sur le volet correctif du pacte modifié dans le cadre du « six-pack » (6) prévoit une réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an, sur trois ans, de l'écart du ratio de dette à 60 %.

Néanmoins, pour les pays actuellement en procédure DPE, comme la France, il est prévu une période de transition de trois ans après la fin de la procédure (2013 pour la France), durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais où il reviendra à l'État concerné de montrer que ce critère sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective. Dans ce contexte, la trajectoire de finances publiques sur laquelle s'engage la France permettra le respect du critère à partir de l'année 2016. Compte tenu du niveau de dette publique de la France, une décade moyenne de l'ordre de 1,5 point par an est requise pour respecter le critère ; or, la décade moyenne prévue entre fin 2013 et fin 2017 est de l'ordre de 2 points par an. En effet, la trajectoire de retour vers l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme assure un solde bien au-dessus du niveau stabilisant la dette (qui, avec une croissance nominale à 3,75 %, est de l'ordre de - 3 % du PIB).

(6) Cet ensemble de six textes a introduit une réforme du pacte de stabilité et de croissance dans ses volets préventif et correctif, une nouvelle procédure concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et un mécanisme renforcé de mise en œuvre.

C.- La trajectoire de finances publiques : analyse de l'effort global de redressement

Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires

Ce rapport présente une trajectoire « spontanée » de déficit compte tenu du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Plus précisément, côté recettes, ce scénario intègre l'évolution spontanée, fonction de l'environnement économique et des élasticités aux bases taxables observées par le passé, les évolutions habituellement observées des taux des impôts locaux en fonction du cycle électoral, de même que les indexations d'impôts (comme la hausse minimale de la contribution au service public de l'électricité prévue par la loi, par exemple). Sont retenus, en outre, les effets (éventuellement pluriannuels) des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances (jusqu'à la LFR votée en juillet 2012). En revanche, il n'est pas tenu compte des mesures nouvelles en recettes dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2013 et dans la loi de programmation pluriannuelle 2012-2017. Côté dépenses, sont retenues les évolutions spontanées des prestations (maladie, pensions, prestations familiales etc.) dues aux règles d'indexation ou à la démographie. La trajectoire inclut aussi les comportements réguliers (comme par exemple le cycle électoral local qui influe sur les dépenses d'investissement), ainsi que le dynamisme spontané des dépenses de l'État et d'assurance maladie sans application des normes budgétaires. Sans les efforts

engagés par le Gouvernement et décrits dans la présente loi de programmation, le déficit resterait au-dessus de 3,0 % du PIB jusqu'en 2017.

Par ailleurs, ce rapport présente, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, un scénario « à législation et à pratique budgétaire inchangée ». Ce scénario retient les mêmes conventions côté recettes mais diffère côté dépenses. En effet, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépenses qui seront assurés au travers de la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et de la progression modérée de l'Objectif national d'assurance maladie (ONDAM), et qui se sont révélés des instruments efficaces de maîtrise de la dépense. Selon la terminologie de la Commission européenne, la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et la progression de l'ONDAM limitée à 2,6 % en moyenne sur 2013-2017 sont considérés comme atteints, « à législation et à pratique budgétaire inchangée ».

DÉCOMPOSITION DE LA TRAJECTOIRE TENDANCIELLE ET DU SCÉNARIO À PRATIQUE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE

(En points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario tendanciel	- 4,5	- 4,5	- 4,0	- 3,6	- 3,2	- 3,0
Mesures en dépenses	0,0	0,6	1,1	1,5	2,0	2,4
Dont inflexion de l'ONDAM par rapport à 4,1 % (hors mesures d'économies complémentaires du pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi)		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
Dont inflexion sur les dépenses de l'État (hors mesures complémentaires LPFP)		0,5	0,8	1,2	1,5	1,7
Scénario à pratique budgétaire inchangée, avant PLF 2013	- 4,5	- 3,9	- 3,0	- 2,0	- 1,2	- 0,6
Mesures en recettes (y compris pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi)	0,0	0,9	0,7	0,3	0,2	- 0,1
Economies supplémentaires en dépenses du pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi			0,2	0,4	0,4	0,4
Trajectoire cible	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3

Pour l'année 2012, le scénario à politique inchangée aboutit à un déficit de 4,5 %, identique à la trajectoire cible, l'ensemble des mesures de dépenses et de recettes ayant déjà été adoptées.

Pour l'année 2013, le scénario tendanciel fait apparaître un besoin de redressement de 1,5 point de PIB avec l'objectif de 3 %, qui est couvert pour un tiers par une réduction des dépenses et pour deux tiers par des augmentations de recettes. L'effort s'accroît sur la période 2014-2017 entre le scénario tendanciel et la trajectoire cible mais la composition de ce partage évolue avec le temps puisque les mesures en dépense qui montent progressivement en charge permettront à terme de diminuer les prélèvements obligatoires.

1. Impact des mesures de redressement

Les mesures de redressement en dépenses sont détaillées dans les parties II (État) et III (sécurité sociale).

Les mesures en recettes seront concentrées sur les deux premières années, leur impact atteindra son point haut en 2013, pour ensuite décroître à partir de 2014. Sur l'année 2013, les mesures de redressement en recettes des PLF et PLFSS 2013 permettent d'améliorer le solde public de 20 Md€.

L'impact des mesures en recettes des PLF et PLFSS pour 2013

a) L'impact sur les recettes de l'État

Ainsi les mesures annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 permettront d'améliorer le rendement des recettes fiscales nettes de l'État de plus de 15 Md€.

Les prélèvements obligatoires supplémentaires portant sur les ménages, en cohérence avec la démarche déjà poursuivie à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, constituent un effort juste et partagé entre les contribuables en renforçant notamment la progressivité de l'impôt sur le revenu.

À ce titre, les ménages les plus aisés seront davantage sollicités : la fraction de revenus supérieure à 150 000 € sera ainsi désormais taxée au titre de l'impôt sur le revenu à 45 % (rendement de 0,3 Md€) et celle supérieure à 1 000 000 € sera, tout prélèvement obligatoire confondu, taxée au global à 75 % pour les revenus d'activité professionnelle (rendement de 0,2 Md€). En outre, le rétablissement du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune existant avant la réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011 conduira à une hausse significative de cet impôt. L'impôt sur le revenu sera réformé afin que revenus du capital et revenus du travail soient soumis au même barème progressif (+ 3,0 Md€), tout en préservant les capacités contributives de chacun : ainsi, l'avantage maximal du quotient familial sera abaissé à 2 000 € (+ 0,5 Md€) afin de rendre le dispositif plus redistributif et, à l'inverse, la décade applicable à l'impôt sur le revenu sera revalorisée afin de neutraliser, pour les ménages modestes, les effets de la non-indexation du barème de l'impôt (— 0,3 Md€).

Les prélèvements obligatoires portant sur les entreprises permettront de limiter les possibilités d'optimisation fiscale existantes tout en préservant le potentiel de croissance de l'économie. Dans ce cadre, l'aménagement de la déductibilité des intérêts d'emprunt permettra de corriger le biais fiscal actuel qui peut inciter les entreprises à se financer par l'endettement plutôt que par fonds propres. De même, la modification des modalités de calcul de la quote-part de frais et charge permettra de renforcer le lien existant entre la quote-part imposable, d'une part, et le montant des frais et charges déductibles se rapportant aux participations cédées et celui des opérations exonérées, d'autre part. Enfin, la mise en place d'un « impôt minimal », par la limitation de l'imputation des déficits, assurant que l'impôt s'appliquera, pour les grandes entreprises, à 50 % des bénéfices imposables de l'exercice. Deux autres mesures compléteront ce volet entreprises qui contribueront ainsi au redressement des comptes publics : la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises, d'une part, et la taxation des sommes placées en réserve de capitalisation des entreprises d'assurance, mesure à caractère exceptionnel, d'autre part.

Enfin, d'autres dispositions, qui s'inscrivent dans des réformes sectorielles plus globales, amélioreront le solde de l'État : il s'agit notamment des mesures présentées dans le cadre de la réforme du marché du logement (+ 0,1 Md€ pour l'État, notamment grâce au renforcement de la taxe sur les logements vacants), ainsi que des modifications apportées à la fiscalité environnementale (+ 0,2 Md€ pour l'État à travers l'aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes et le durcissement du bonus-malus automobile). Les mesures logement permettront en outre de créer un choc d'offre augmentant les flux de cessions de logements et donc les assiettes fiscales.

b) L'impact sur les recettes des administrations de sécurité sociale (ASSO)

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 améliorera le solde des administrations de sécurité sociale de près de 5 Md€. Certaines de ces mesures permettront d'amplifier le caractère incitatif de la fiscalité sociale en renforçant la taxation de comportements à risque (tabagisme, consommation de boissons alcoolisées). D'autres mesures poursuivent l'objectif de réduction des niches fiscales et sociales (par exemple, suppression de l'assiette forfaitaire pour les services à la personne). D'autres permettront de renforcer l'équité du prélèvement entre les différentes formes de rémunérations (indépendants, carried interest). Enfin, des hausses de prélèvement permettront d'améliorer le financement de certains régimes spéciaux (CNAVPL, CNRACL).

2. Décomposition du solde structurel et de l'effort structurel

L'ajustement structurel sous-jacent à la trajectoire programmée dans la présente loi de programmation est essentiellement le reflet des efforts structurels (cf. définitions en annexe 2), la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel étant globalement neutre sur la période 2012-

2017 : elle serait négative en 2012 (— 0,3 point de PIB) reflétant une sur-réaction des prélèvements obligatoires au net ralentissement de l'activité en 2012 et une baisse de la part des recettes hors prélèvements obligatoires ; elle serait par contre coup légèrement positive par la suite (+ 0,1 point par an).

ÉVOLUTION DE L'EFFORT STRUCTUREL (APU)

(En % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde structurel	- 4,8	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
Dont effort structurel	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
Mesures nouvelles en PO	1,0	1,1	1,6	- 0,1	- 0,2	0,0	- 0,3
Effort en dépenses	0,2	0,3	0,3	0,6	0,7	0,4	0,4
Dont composante non discrétionnaire	0,4	- 0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

L'effort en recettes est concentré en début de période (1,6 point de PIB mesures nouvelles en 2013 après 1,1 point en 2012), du fait principalement des importantes mesures nouvelles en prélèvements obligatoires décidées dans le collectif de l'été 2012 et les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale 2013, pour sécuriser la cible de 4,5 % en 2012 et pour atteindre la cible de 3 % en 2013. Sur la période 2014-2016, les mesures nouvelles intégrées à la trajectoire, hors prise en compte des mesures du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, ne dépassent pas 0,1 point de PIB et correspondent aux effets pluriannuels de mesures déjà en vigueur (par exemple hausse des cotisations pour l'élargissement du dispositif carrières longues), aux hausses hors du champ PLF/PLFSS (hausse de taux d'impôts locaux ou hausse de la contribution au service public de l'électricité notamment) et à des marges de baisse des prélèvements obligatoires à partir de 2015.

L'effort en dépenses se répartit tout au long de la trajectoire, en moyenne de 0,4 point de PIB par an, hors prise en compte des mesures du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, notamment grâce à la maîtrise de la dépense permise par la stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions et par l'objectif de dépenses d'assurance maladie. À ces normes de dépenses s'ajoutent également les efforts des opérateurs de l'État, dont les dépenses d'intervention et de fonctionnement sont contenues sur toute la période, ainsi que la maîtrise attendue des dépenses des collectivités locales (cf. infra).

La règle de dépense du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance : une variante de l'effort structurel qui exclut les charges d'intérêt

Selon la règle de progression de la dépense publique désormais incluse dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, et hors charges d'intérêt et dépenses de chômage, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes ».

Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel : la dépense hors charges d'intérêt et les mesures nouvelles en recettes.

Elle correspond donc à une notion d'effort structurel similaire à celle présentée plus haut, la seule différence portant sur l'exclusion des charges d'intérêt.

Elle est présentée cependant différemment, sous la forme d'un taux de croissance de la dépense nette des mesures nouvelles en recettes à comparer à un taux de croissance du PIB de référence à moyen terme.

Le respect de cette règle du volet préventif est apprécié précisément de la manière suivante par la Commission européenne :

- le champ considéré est la dépense publique des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes. En outre, l'investissement, qui peut s'avérer être une composante particulièrement volatile de la dépense, surtout pour les petits pays, est lissé sur une période de trois ans ;

- la dépense publique en volume est calculée en utilisant comme déflateur le prix du PIB ;

- le taux de croissance du PIB de référence devrait être une moyenne sur dix ans du taux de croissance potentielle ;

- la règle impose à la dépense en volume nette des mesures nouvelles de croître à un rythme plus faible que cette croissance du PIB de référence avec, pour les pays n'ayant pas atteint leur OMT, un écart permettant un ajustement structurel de 0,5 point par an.

Pour la France, en prenant comme croissance de référence la croissance potentielle moyenne retenue dans la programmation entre 2014 et 2017, et au vu du niveau de dépenses primaires (i.e. hors charges d'intérêt) dans le PIB, le taux de croissance de la dépense en volume, nette des mesures nouvelles, compatible avec un ajustement structurel de 0,5 % serait de l'ordre de 0,6 %. Une fois l'OMT atteint, la croissance de la dépense compatible pour y rester sera la croissance potentielle.

Cette règle serait ainsi respectée pour la France, avec une croissance de la dépense (hors charges d'intérêt) nette des mesures nouvelles en recettes de l'ordre de 0,4 % sur 2014-2016, assurant une contribution d'environ 0,6 point à l'ajustement structurel. Cette contribution est légèrement plus élevée que l'effort structurel présenté plus haut, l'exclusion des charges d'intérêt, dynamiques sur la période du fait du scénario retenu de remontée des taux d'intérêt, accentuant l'effort en dépense.

Vous pouvez consulter le tableau dans le [JO n° 1 du 01/01/2013 texte numéro 2](#)

D.– La trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur

Remarque liminaire :

La présente partie présente les évolutions des dépenses et recettes des administrations publiques hors mesures de compétitivité. Les mesures de compétitivité impactent la trajectoire comme suit :

MONTANTS EN Md€, IMPACT EN ÉCART à la trajectoire sous-jacente de la LPFP	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques (*)	- 4	- 10	- 10	- 11
Prélèvements obligatoires (impact État seul)	- 4	- 10	- 10	- 11

(*) Les économies en matière de dépenses publiques seront ventilées entre sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique à laquelle sera associé le Parlement.

La réduction du déficit public de 4,2 points entre 2012 et 2017 serait principalement liée aux évolutions du solde de l'État (— 2,7 points) qui porte la majorité du déficit actuel et qui conserverait un déficit réduit à 1,0 % du PIB en 2017. Les administrations de sécurité sociale verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB en 2017. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de programmation.

CAPACITÉ (+)/BESOIN (—) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(En % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	- 5,2	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
État	- 4,4	- 3,7	- 2,5	- 2,0	- 1,5	- 1,2	- 1,0
Organismes divers d'administration centrale	- 0,1	- 0,2	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	- 0,1
Administrations publiques locales	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	- 0,6	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

La réduction du déficit entre 2012 et 2017 serait permise en premier lieu par un effort de maîtrise de la dépense dont la croissance s'établirait en moyenne à 0,7 % en volume sur cette période. Cet effort serait partagé par l'ensemble des sous-secteurs : quasi-stabilité de la dépense en volume des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale), croissance moyenne de la dépense des collectivités locales de 0,7 % et celle des administrations de sécurité sociale d'environ 1 % en volume, nettement en deçà de la croissance potentielle.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME, TRANSFERTS COMPRIS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017 (*)
Administrations publiques (y compris compétitivité)	0,4 %	0,9 %	0,4 %	0,2 %	0,7 %	0,8 %	0,5 %
Décomposition par sous-secteur hors économies complémentaires du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi							
Administrations publiques	0,4 %	0,9 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,8 %	0,7 %
Administrations publiques centrales	-0,5 %	0,3 %	-0,1 %	0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
Administrations publiques locales (APUL)	0,4 %	0,8 %	0,5 %	0,2 %	0,8 %	1,4 %	0,7 %
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,0 %	1,2 %	1,1 %
(Hors dépenses militaires, recettes de fréquence hertzienne)							
Administrations publiques	0,5 %	0,5 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,8 %	0,7 %
Administrations publiques centrales	-0,4 %	-0,5 %	-0,1 %	0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
Administrations publiques locales (APUL)	0,4 %	0,8 %	0,5 %	0,2 %	0,8 %	1,4 %	0,7 %
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,0 %	1,2 %	1,1 %

(*) Il s'agit de la moyenne des progressions annuelles.

Compte tenu de l'importance du redressement à opérer dès 2012 et 2013, les hausses d'impôt se concentrent sur ces deux premières années. En effet, celles-ci permettent des rendements immédiats, alors que les économies en dépenses montent en puissance progressivement. En 2014, l'incidence des mesures nouvelles au sens du compteur de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (7) est neutre sur le taux de prélèvements obligatoires ; à partir de 2015, des marges de baisses de prélèvements obligatoires sont dégagées, qui s'accroissent à partir de 2016 une fois l'équilibre structurel atteint.

(7) *i.e. les mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012.*

1. La trajectoire de l'État

ÉTAT

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	20,8	20,5	20,4	19,9	19,5	19,1	18,6
Recettes	16,4	16,9	17,8	17,9	18,0	17,9	17,6
Solde	-4,4	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Solde en Md€	-87,5	-75,0	-52,9	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

Nota. – Il s'agit du solde de l'État en comptabilité nationale. Pour calculer le solde au sens de Maastricht, il faut ajouter les gains et pertes sur swaps.

La réduction du solde de l'État serait de 2,7 points entre 2012 et 2017, ramenant son déficit à 1,0 % du PIB en 2017. Cette réduction du déficit serait particulièrement marquée en 2012 et 2013 (avec une variation de son solde respective de 0,7 point de PIB et 1,1 point de PIB). Cette réduction se poursuivrait à un rythme plus modéré entre 2014 et 2017 (avec une variation annuelle moyenne du solde public de 0,4 point de PIB).

La trajectoire pluriannuelle prévue pour l'État est marquée par une maîtrise des dépenses tout au long de la période de programmation qui permet de limiter le poids des dépenses de l'État dans le PIB, alors que les recettes connaîtraient une hausse concentrée en début de période avant de se stabiliser de 2014 à 2017. Le déficit de l'État en comptabilité nationale se réduirait continûment sur la période 2011-2017, passant ainsi de 87,5 Md€ en 2011 à 25,0 Md€ en 2017. Le déficit budgétaire suivrait la même tendance (cf. encadré sur la clé de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité nationale).

SOLDE BUDGÉTAIRE

(En Md€, périmètre courant)

	2013	2014	2015	2016	2017
Périmètre de la norme étroite « zéro valeur »	279,4	279,5	279,5	279,5	279,5
Dépenses du BG + prélèvements sur recettes	374,6	372,4	373,8	378,6	382,1
Dépenses du budget général	298,5	297,0	298,4	302,3	304,9
Prélèvements sur recettes (PSR)	76,1	75,3	75,5	76,3	77,2
Recettes fiscales nettes	298,6	309,4	323,8	334,2	340,2
Recettes non fiscales	14,2	14,7	15,3	15,9	16,6
Solde des CST (hors FMI)	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Solde budgétaire	-61,5	-47,6	-33,9	-27,7	-24,5
Clé de passage	8,5	3,2	-0,5	-0,5	-0,5
Solde de l'État en comptabilité nationale	-52,9	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

Les dépenses de l'État au sens de la comptabilité nationale progresseraient moins rapidement que l'inflation. Cette maîtrise des dépenses sera permise par le respect de la norme budgétaire « zéro valeur », qui correspond à une stabilisation en euros courants des dépenses du budget général de l'État, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées à des organismes plafonnées selon les dispositions de l'article 46 de la LFI pour 2012, i.e. hors charge de la dette et charges de pensions des fonctionnaires de l'État et de ses opérateurs. Par ailleurs, la totalité des dépenses de l'État (hors comptes spéciaux) doit

augmenter au plus au rythme de l'inflation : cette dépense totale couvre le périmètre précédent, élargi aux dépenses de pensions et de charges de la dette qui seraient dynamiques sur la période de prévision, notamment les charges de la dette du fait de la remontée progressive des taux d'intérêt, aujourd'hui à un niveau historiquement bas. L'évolution de la dépense est en fait moins rapide que l'inflation, la totalité de ces gains, concentrés sur la charge de la dette, étant affectée à la réduction du déficit. Les recettes de l'État (En part de PIB) augmenteraient en 2012 et 2013 puis seraient ensuite stabilisées. Les mesures de hausse de recettes sont en effet concentrées sur les années 2012 et 2013. La part des recettes dans le PIB s'établirait en 2013 à 17,8 %, soit 1 point de plus qu'en 2012, cette hausse s'expliquant notamment par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires perçus par l'État (y compris mesures de périmètre). Sur la période 2014-2017, l'évolution du ratio de recettes de l'État reflète notamment une évolution spontanée des recettes de l'État légèrement plus dynamique que le PIB dans un contexte de reprise. En revanche, les recettes hors prélèvements obligatoires de l'État seraient stables à un niveau proche de 3,5 % du PIB.

**CLÉ DE PASSAGE DE L'ÉTAT
SOLDES EN CN ET BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT**

(En Md€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde en comptabilité nationale	- 87,5	- 75,0	- 52,9	- 44,3	- 34,5	- 28,2	- 25,0
Solde budgétaire	- 90,7	- 86,1	- 61,5	- 47,6	- 33,9	- 27,7	- 24,5
Clé associée	3,2	11,2	8,5	3,2	- 0,5	- 0,5	- 0,5

La clé de passage entre le solde de l'État en comptabilité budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale serait très positive sur la période 2012-2014 (autour de 8,5 Md€ en 2013, puis 3,2 Md€ en 2014) avant de devenir négative sur la période 2015-2017, aux environs de - 0,5 Md€.

En effet, les opérations dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (prêts bilatéraux aux États membres, dotations au MES) ainsi que la dotation à la Banque européenne d'investissement (BEI), qui sont des dépenses en comptabilité budgétaire, ne sont pas considérées comme des dépenses en comptabilité nationale. Elles sont enregistrées en opérations financières et n'impactent donc pas le déficit public en comptabilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier des administrations publiques. La dernière dotation au MES est prévue en 2014, il n'y aurait plus d'impact sur la clé à ce titre à partir de 2015.

Par ailleurs, les primes et décotes à l'émission réduiraient le déficit en comptabilité nationale en début de période. Elles sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur d'émission est plus élevée que la valeur de remboursement et ce gain de trésorerie (non comptabilisé en recette en budgétaire) est étalé par la comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par une clé de passage positive. Cet effet s'estomperait progressivement sur la période de la prévision au fur et à mesure de l'épuisement du stock d'obligations concernées.

Une fois ces effets dissipés, la clé devrait être légèrement négative sous des hypothèses conventionnelles retenues notamment pour :

- les partenariats publics privés, qui sont enregistrés en comptabilité nationale au moment de la livraison du bien et non du paiement des loyers. Compte tenu de l'incertitude concernant les montants, une hypothèse de clé constante à 0,5 Md€ a été retenue ;

- les dépenses militaires qui sont enregistrées au moment de la livraison en comptabilité nationale et non au fur et à mesure du paiement (hypothèse de clé neutre sur 2014-2017).

Enfin, une partie des dépenses du grand emprunt (notamment des fonds de la Caisse des dépôts et consignations) est attachée directement à l'État en comptabilité nationale et accroîtra donc le déficit de l'État en comptabilité nationale, sur l'ensemble de la période de programmation.

2. Trajectoire des organismes divers d'administration centrale

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	4,1	4,1	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9
Recettes	4,0	3,9	4,0	4,0	4,0	3,9	3,8
Solde	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Solde en Md€	-2,7	-4,8	-3,3	-1,9	-0,9	-0,7	-2,1

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de prévision. Les recettes et dépenses moyennes des ODAC s'établissent ainsi respectivement sur la période 2014-2017 à 3,9 % et 4,0 % du PIB. Le solde atteint en 2017 est ainsi prévu à -2,1 Md€.

Le déficit des ODAC serait notamment le reflet des dépenses au titre des investissements d'avenir (consommation progressive des transferts reçus en 2010). Les autres ODAC seraient globalement proches de l'équilibre, contraints notamment par l'interdiction de s'endetter (8) auprès d'un établissement de crédit pour un terme supérieur à douze mois. En outre, les opérateurs de l'État respecteront un principe de parité avec les normes que l'État s'impose pour ses propres dépenses.

Côté recettes, le recul de leur part dans le PIB est le reflet de moindres ressources apportées par l'État (subventions et taxes affectées). En revanche, les prélèvements obligatoires progresseraient légèrement sous l'effet notamment du rehaussement de la taxe poids lourds en 2013 et 2014 (au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France [AFITF]) et de la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) afin de rembourser progressivement le déficit accumulé.

(8) À l'exception de la Caisse de la dette publique et de la Société de prises de participation de l'État.

3. Trajectoire des administrations de sécurité sociale

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	26,6	26,9	26,9	26,7	26,5	26,2	26,0
Recettes	26,0	26,4	26,7	26,7	26,8	26,8	26,8
Solde	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
Solde en Md€	-12,7	-10,4	-4,8	0,7	6,4	12,9	18,8
Solde hors CADES-FRR	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	0,2
Solde hors CADES-FRR (Md€)	-23,0	-20,8	-15,9	-10,9	-5,9	-0,1	5,3

Les administrations de sécurité sociale (qui incluent, outre le régime général, les régimes complémentaires, l'Unédic, les régimes spéciaux, les régimes des indépendants et divers fonds – dont la CADES et le FRR) verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB. L'excédent à l'horizon de la prévision refléterait principalement le solde structurellement excédentaire de l'ensemble CADES-FRR (0,5 point de PIB en 2012 et 0,6 point de PIB en 2017).

Cette amélioration s'explique d'abord par les efforts de maîtrise de la dépense. En effet, les administrations de sécurité sociale, qui portent une large part de la dépense publique (47 % en 2011, hors transferts aux autres sous-secteurs), verront leurs dépenses maîtrisées (croissance en volume de 1,1 % sur la période 2012-2017), notamment du fait d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie fixé à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % en valeur à partir de 2015. Le redressement de l'activité économique permettra par ailleurs une décreue en volume des dépenses de chômage.

Les recettes des administrations de sécurité sociale bénéficieront du redressement de la masse salariale privée (+ 4 %/an) sur laquelle sont assises une grande partie des recettes des administrations de sécurité sociale. L'évolution spontanée des autres impôts et taxes serait identique à celle du PIB en valeur (3,75 %). De même que pour les administrations publiques centrales, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires des administrations sociales seront concentrées pour l'essentiel en 2012 et 2013, celles de 2013 étant imputables pour moitié aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013, et pour moitié au deuxième projet de loi de finances rectificative 2012. Par la suite, les mesures nouvelles correspondent aux effets de mesures déjà en vigueur, comme c'est le cas pour l'élargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues, dont les effets s'étalent jusqu'en 2016. Globalement, le ratio de recettes sur PIB sera stabilisé dès 2013.

4. Trajectoire des administrations publiques locales

(En points de produit intérieur brut)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,7	11,8	11,8	11,6	11,4	11,3	11,2
Recettes	11,7	11,7	11,7	11,6	11,4	11,4	11,3
Solde	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
Solde en Md€	- 0,9	- 2,1	- 2,1	- 1,4	0,3	2,4	1,6

Les administrations publiques locales conserveraient un solde proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période.

Les recettes des administrations publiques locales progresseraient à un rythme un peu inférieur à l'activité, malgré des hausses de taux d'imposition directe locale en lien avec le cycle électoral (surcroît de recettes de 0,8 Md€/an en moyenne entre 2014-2017 après les élections de 2014), du fait notamment de la baisse des concours financiers de l'État (hors FCTVA) en 2014 et 2015. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales serait proche de celle du PIB sur l'ensemble de la période. En 2012, le repli attendu des droits de mutations à titre gratuit (DMTO), reflet de volumes de transaction sur le marché de l'immobilier ancien en repli, serait en effet compensé par le dynamisme des recettes d'impôts directs locaux, avec une croissance soutenue des bases locatives. En 2013, l'évolution spontanée serait un peu supérieure à l'unité en 2013 (rebond des DMTO du fait du choc d'offre sur le marché immobilier qui serait entraîné par les mesures du projet de loi de finances sur la fiscalité du logement). Par la suite, une élasticité très légèrement inférieure à l'unité est retenue, avec en particulier des DMTO croissant conventionnellement comme le PIB.

Dans ce contexte, les administrations publiques locales poursuivraient leurs efforts en dépense par rapport aux cycles électoraux d'avant crise. Ainsi, la progression de la dépense locale resterait modérée (+ 0,7 % en volume). La masse salariale croîtrait à un rythme de 2,5 % en valeur. Les dépenses les plus dynamiques seraient les charges d'intérêts, en lien avec la remontée progressive des taux, aujourd'hui à un niveau historiquement bas, et les dépenses sociales (En particulier l'allocation perte d'autonomie et les prestations en faveur des crèches), à l'exception des dépenses liées au RSA qui décéléreraient avec l'amélioration progressive de la conjoncture économique. Le cycle d'investissement expliquerait le profil de la dépense locale avec un ralentissement à partir de 2014, année des élections municipales (2014) et une accélération progressive en 2016 et 2017. En moyenne sur la période 2012-2017, la progression de l'investissement resterait modérée (+ 2,2 % par an).

La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement

Les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics dans le respect de la libre administration de chacune. Les principales orientations sont les suivantes :

1. L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est stabilisée en valeur en 2013, puis diminuera de 750 millions d'euros par an, en 2014 et 2015.

L'enveloppe concernée comprend :

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

– la mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;

– la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

En 2013, l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales est ainsi stabilisée en valeur, à périmètre constant, par rapport à 2012, soit à un montant de 50,5 Md€. Elle diminuera de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015, soit – 1,4 % par an en moyenne sur 2014-2015.

2. La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement devra être conciliée avec l'impératif de péréquation.

En effet, existent actuellement de fortes disparités dans la situation financière des collectivités territoriales, majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal.

L'effort juste de redressement repose sur le principe que ceux qui peuvent le plus doivent contribuer le plus. Le renforcement de la péréquation permettra donc que les collectivités les plus dotées participent davantage.

Le Gouvernement propose ainsi de renforcer fortement l'effort de péréquation en 2013 à la fois sur :

– la péréquation verticale (via les dotations de l'État vers les collectivités territoriales). Ainsi, les dotations de péréquation de la DGF progresseront de 238 M€ en 2013 par rapport aux montants versés en 2012, soit un doublement du rythme d'augmentation constaté en loi de finances initiale pour 2012 (+ 119 M€ en 2012) ;

– la péréquation horizontale (c'est-à-dire entre collectivités territoriales). Le PLF 2013 propose un ajustement des modalités de prélèvement et de reversement du FPIC (Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) et du FSRIF (Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France) pour assurer une meilleure répartition et un meilleur fonctionnement de ces fonds. Il modifie aussi profondément le fonctionnement des fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions.

3. À partir de 2014, les modalités d'association des collectivités territoriales seront négociées dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité.

Un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement.

II.– Le budget triennal de l'État

A.– Un effort d'économies exigeant sur la période 2013-2017

L'État prendra pleinement sa part au redressement des comptes publics. En effet, sur la période 2013-2017, pas un euro supplémentaire ne sera dépensé par rapport à l'autorisation parlementaire de la LFI 2012, sur l'ensemble des dépenses, hors charge de la dette et pensions.

Sur la période de la programmation, cette discipline permet une évolution de la dépense totale de l'État (y compris charge de la dette et pensions) très inférieure à l'inflation : l'évolution est en effet moins dynamique de 12 Md€ à l'horizon 2015 par rapport à une évolution à l'inflation.

Ainsi, une éventuelle baisse de charges d'intérêt ne sera pas recyclée en des dépenses nouvelles, mais contribuera au désendettement : ces dépenses sont en effet la conséquence d'une dette excessive ; c'est l'effet de la norme « zéro valeur ».

Afin de continuer à contenir l'évolution de la dépense totale de l'État en cas de remontée de la charge d'intérêt de la dette, les conditions actuelles étant particulièrement favorables, le Gouvernement respectera une évolution au plus égale à l'inflation.

La stabilité en valeur des dépenses de l'État nécessite de dégager des économies importantes (estimées à 10 Md€ dès 2013) par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense. Cette dynamique tendancielle à la hausse peut avoir plusieurs origines, comme par exemple :

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

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

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

B.– Un budget triennal au service des priorités du Gouvernement

Remarque liminaire : la présente partie est présentée avant prise en compte des économies supplémentaires (10 Md€) prévues dans le cadre du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Une partie de ces économies supplémentaires pourra porter sur l'État. Les montants des dépenses de l'État décrites ci-dessous constituent donc un maximum.

La programmation d'ensemble des finances publiques couvre cinq ans (2013-2017). Au sein de cette période, l'État fait l'objet d'une programmation plus précise dans le cadre d'un budget triennal qui précise les crédits alloués à chaque mission.

Ce budget triennal se caractérise par une maîtrise différenciée de la dépense, afin de permettre de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013, puis à l'équilibre structurel en 2016. Cette maîtrise permettra la mise en œuvre des engagements prioritaires du Gouvernement.

Les plafonds de crédits par mission, hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale Pensions, arbitrés dans le cadre du budget triennal, sont les suivants :

CRÉDITS DE PAIEMENT (En Md€)	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE			
	LFI 2012 (format 2013)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,97	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,44	2,38	2,35
Défense	30,35	30,11	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,14	1,13	1,12
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,63	7,29	7,09
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,69	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,03	8,85	8,78	8,61
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,03	0,23	0,18
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,62	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,74	2,60	2,59
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,68	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,18	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,47	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,13	9,68	9,74
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux :

– un principe d'auto-assurance au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle. Les dépassements sur un programme devront être gagés par des économies sur la mission au cours de l'année concernée et ne justifient pas, sauf circonstances exceptionnelles, de modification des plafonds présentés ici ;

– la constitution d’une réserve de précaution en début d’année. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépenses qu’en recettes (par l’annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la LOLF, est réaffirmée et quantifiée à l’article 6 de la présente loi : sur 2013-2017, le taux de réserve sera d’au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d’au moins 5 % sur les autres crédits.

(CP en M€)

	LFI 2012 format 2012	MESURES de périmètre	TRANSFERTS	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015
Dépenses du budget général	290 714	87	4	290 805	291 180	293 895	298 368
Prélèvements sur recettes	74 457		-4	74 453	76 128	75 324	75 467
Taxes affectées plafonnées	3 013	2 234		5 247	5 056	4 982	4 782
Compensation en gestion de la hausse du PSR UE					- 837		
Total des dépenses de l’État	368 184	2 321	0	370 504	371 526	374 201	378 617
Évolution annuelle en volume en pourcentage					- 1,45	- 1,01	- 0,56
Charge de la dette	48 773	0	0	48 773	46 895	48 368	50 864
Contribution au CAS Pensions (État + opérateurs)	42 265	12	0	42 277	45 237	46 378	48 299
Total norme 0 valeur	277 146			279 455	279 394	279 455	279 455
Ecart à l’annuité 2012					- 60,7	0,0	0,0

1. Le financement des priorités du Gouvernement : l’éducation, la jeunesse, l’emploi, la justice et la sécurité

Les priorités que constituent la jeunesse et l’éducation, l’emploi ainsi que la justice et la sécurité bénéficient d’un effort particulier afin d’assurer à ces missions les moyens d’améliorer le service rendu.

Un axe majeur de la politique gouvernementale concerne la jeunesse. À ce titre, plusieurs mesures sont prévues pour :

– l’emploi des jeunes :

Des mesures importantes seront mises en œuvre et financées pour permettre une intégration plus forte des jeunes dans notre société. L’engagement du Gouvernement est réaffirmé à travers la mise en œuvre des emplois d’avenir. L’objectif est d’apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes le plus en difficulté. Dès 2013, 100 000 emplois d’avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé et, à partir de 2014, le niveau de 150 000 emplois d’avenir sera atteint et maintenu sur la période.

– l’autonomie des jeunes :

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

– l’enseignement scolaire :

Le Président de la République a fait de l'école une priorité de son mandat. Afin de répondre au défi que constitue la réussite de tous les élèves, 60 000 des 65 000 nouveaux emplois créés durant la mandature bénéficieront à l'enseignement, dont 5 000 dans l'enseignement supérieur.

Dès la rentrée 2012, 1 000 professeurs supplémentaires ont été recrutés pour l'école primaire et 280 redéployés vers l'enseignement secondaire. L'effort pour l'école porte également sur la vie scolaire avec le recrutement de 100 conseillers principaux d'éducation supplémentaires, la création de 500 assistants chargés de la prévention et de la sécurité au sein des établissements et de 1 500 auxiliaires de vie scolaire individuels accompagnant les élèves handicapés. Ces moyens seront consolidés en 2013.

Entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. De plus, conformément à l'engagement présidentiel, 55 000 postes seront créés dans l'éducation sur la durée du quinquennat.

Ces créations se traduiront notamment par le recrutement de stagiaires qui assureront des activités d'enseignement pendant leur formation au métier d'enseignant dans les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Pour le ministère de l'éducation nationale, cette réforme correspond en 2013 à la création de plus de 11 000 emplois. Au total, l'impact du schéma d'emplois sur le plafond d'emplois sera de 9 011 équivalents temps plein (ETP), dont 230 pour l'enseignement technique agricole.

Les nouveaux enseignants seront mieux formés à l'exercice de leur métier. Dès la rentrée 2012, les enseignants nouvellement recrutés bénéficient d'une formation d'accompagnement à la prise de poste ; plus de 2 000 postes ont donc été créés pour permettre la mise en place de décharges de service à cet effet.

Dans le cadre de la refondation de l'école, des écoles supérieures du professorat et de l'éducation seront mises en place. Par ailleurs, des emplois d'avenir professeur, à raison de 6 000 nouveaux contrats par an sur 2013-2015, rendront les métiers de l'enseignement plus accessibles aux jeunes pour lesquels s'engager dans des études longues se heurte à des contraintes économiques.

– l'enseignement supérieur :

L'amélioration de la réussite des étudiants en premier cycle demeure la première urgence de l'enseignement supérieur : en effet, la part des inscrits en première année universitaire accédant en seconde année n'est que de 42 %, et le taux de réussite en licence en trois ans plafonne à 34 %, après avoir perdu cinq points au cours des dernières années. À ce titre, des moyens supplémentaires sont donc prévus pour les universités dès l'année 2013 avec 1 000 créations d'emplois, au sein des 5 000 postes annoncés lors de la campagne présidentielle. Ces efforts devront permettre d'améliorer les conditions d'accueil, d'aide et d'encadrement des étudiants, de développer les services d'orientation et d'insertion, et surtout de renouveler profondément l'approche pédagogique dans certaines filières.

Le deuxième axe fort de la politique gouvernementale concerne le soutien à l'emploi. Plusieurs mesures sont prévues à ce titre :

– l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

L'engagement du Gouvernement est réaffirmé en faveur de l'emploi avec la mise en œuvre de mesures pour améliorer l'offre de service fournie par Pôle emploi et de mesures d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Ainsi, 2 000 recrutements supplémentaires en CDI ont été engagés dès la fin 2012 et seront finalisés en 2013. S'y ajouteront 2 000 emplois qui seront redéployés d'ici à 2014 au sein de l'opérateur vers les services d'accompagnement renforcé. Ce sont donc près de 4 000 agents supplémentaires, au contact direct des demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, qui assureront le succès de la nouvelle offre de services.

– les contrats aidés :

100 000 emplois d'avenir seront créés en 2013. Dès 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu. En outre, en 2013, le budget prévoit le maintien du volume des autres contrats aidés actuels afin de faire face à une situation de l'emploi difficile (340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats seront prescrits en 2013).

– les contrats de génération :

Le contrat de génération sera un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transférer les compétences...). Sa mise en œuvre sera adaptée aux différentes tailles d'entreprise.

Un projet de loi sera présenté fin 2012, à l'issue de la concertation sociale lancée par le ministre chargé du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Le contrat de génération sera ainsi mis en œuvre en 2013.

Un troisième axe prioritaire du Gouvernement porte sur la justice et la sécurité :

– la justice :

Les crédits alloués à la mission « Justice » (hors CAS « Pensions ») sont en hausse de 3 % par rapport à 2012.

Conformément aux engagements présidentiels de création de 5 000 postes dans la justice et la sécurité, les effectifs de la justice seront renforcés sur la période 2013-2015, dont 480 dès 2013 et 40 dans les juridictions administratives.

Ces moyens permettront la mise en œuvre d'une politique publique de la justice renouée, renforçant la justice civile, réaffirmant la spécificité de la justice des mineurs, développant les aménagements de peine et l'insertion pour prévenir la récurrence, développant l'aide aux victimes et l'accès au droit et modernisant les services au bénéfice de ses acteurs et bénéficiaires.

La mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire repensé accompagnera le développement des aménagements de peine, au service des objectifs de réinsertion comme de sécurité et d'humanité de la détention.

Une partie des dépenses prévues par la loi de programmation pénitentiaire axée sur le développement du nombre de places de prison sera abandonnée, en cohérence avec la volonté du Gouvernement de développer l'accompagnement en « milieu ouvert ». Cet abandon a notamment pour conséquence la limitation de la création de nouvelles prisons aux réponses aux situations de vétusté et de surpopulation carcérale, ce qui conduira à limiter les dépenses nouvelles qui étaient prévues en fin de programmation, et ce d'autant plus que les modalités de financement prévues, sous forme de partenariat public-privé, étaient particulièrement coûteuses.

– la sécurité :

Conformément à l'engagement du Président de la République, la mission « Sécurité », qui recouvre les crédits alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale, bénéficiera, entre 2013 et 2015, de créations d'emplois, dont 480 dès 2013. Ces emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement.

2. La mobilisation de l'ensemble des ministères pour réaliser des économies permettant de financer les priorités gouvernementales sans augmenter les dépenses de l'État

Le financement de ces priorités nécessite des efforts accrus dans les autres secteurs. Chaque ministère prendra sa part de l'effort, ainsi que les opérateurs de l'État, tout en tenant compte des capacités de chacun.

L'effort passera par une maîtrise de la dynamique de la masse salariale (article 7 de la présente loi).

Conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'État et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année, conformément à l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre

2007 de finances pour 2008. La liste de ces opérateurs est détaillée chaque année dans le « Jaune Opérateurs », prévu par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

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

Nota. – Ces données n'intègrent pas les 2 500 postes créés en LFR 2012 (assistants d'éducation) dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ), rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'État ou des opérateurs de l'État (les EPLÉ n'étant pas des opérateurs de l'État).

Cette stabilisation sera le résultat de la création d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) et des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2013-2015 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions seront permises grâce à des réformes structurelles compatibles avec le maintien et l'amélioration de la qualité du service rendu et mises en œuvre après un travail approfondi d'analyse des missions et des politiques publiques.

Ces réformes devront s'articuler autour d'un objectif de cohérence de l'action publique :

- des gains seront rendus possibles via la simplification de plusieurs procédures aujourd'hui trop complexes ;

- les missions des différents échelons de l'administration – central, régional, départemental et infradépartemental – seront revues avec pour objectif une plus grande efficacité à répondre aux besoins des usagers.

Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, dont l'évolution sera sur la période de + 1 % en valeur entre 2012 et 2015.

Les dépenses de fonctionnement seront maîtrisées dans l'ensemble des ministères

Ces dépenses seront réduites dans tous les ministères, y compris les ministères qui portent des priorités gouvernementales. Le ministère de l'enseignement supérieur par exemple voit ses crédits de fonctionnement diminuer de plus de 6 % en 2013 au sein d'une enveloppe globale, hors contributions au CAS « Pensions », en augmentation. Ces efforts sur les dépenses de fonctionnement s'appuieront notamment sur des réformes de rationalisation, par exemple s'agissant des implantations territoriales de l'État en France et à l'étranger, tout en veillant à l'accès au service public. Les gains sur les achats obtenus grâce à l'action interministérielle du service des achats de l'État (SAE) constitueront également un levier efficace. La nouvelle feuille de route de ce dernier, transmise au ministre de l'économie et des finances le 24 juillet 2012, sera déclinée avant la fin de l'année par les différents ministères dans des plans achats précis et assortis d'objectifs d'économies détaillés. Au global, l'ambition d'économies concernant les achats est doublée par rapport au premier plan déployé par le SAE à sa création (2009).

Une participation des opérateurs à l'effort de redressement des comptes dans la justice (article 8 de la présente loi).

Le rapport de l'inspection générale des finances relatif aux agences de l'État a mis en avant la dynamique des moyens financiers de ces agences : leurs moyens publics, qui représentent 50 Md€ (crédits et taxes affectées), ont en effet progressé de 15 % depuis 2007 tandis que les dépenses de l'État ont progressé moins rapidement que l'inflation sur la période. Par ailleurs, leurs effectifs ont crû de 6 % depuis 2007 alors que les effectifs de l'État diminuaient. Enfin, le rapport pointe le manque de réflexion stratégique sur le recours à ces agences et une forte croissance des coûts de structure.

Les premières mesures prises par le Gouvernement face à ce constat sont la réduction des moyens de ces agences afin qu'elles contribuent à l'effort de redressement :

– l'évolution des dotations de l'État aux opérateurs sera donc très modérée (+ 0,7 % hors dynamique du CAS « Pensions » à horizon 2015) ;

– les taxes affectées seront plafonnées et le plafond sera abaissé sur la période de programmation (– 465 millions d'euros à horizon 2015, article 12 de la présente loi). Celles-ci feront d'ailleurs l'objet d'une évaluation dès juin 2013 afin de contrôler la pertinence de chacune de ces affectations ;

– afin de parvenir à la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs, les effectifs des opérateurs seront maîtrisés avec un taux d'effort moyen (hors universités et Pôle emploi) de 0,7 % sur 2013-2017.

Une sélection et une évaluation plus rigoureuse des investissements : mettre en œuvre une politique ambitieuse tournée vers les besoins futurs de notre société (article 17 de la présente loi).

L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. Parce qu'il est aussi garant d'une offre de service public de qualité, il doit être choisi avec une attention particulière pour concilier développement et maîtrise des finances publiques.

Les choix d'investissement faits pendant dix ans sont insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent en effet pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité. Par ailleurs, les coûts induits (investissements de réhabilitation et fonctionnement) sont généralement sous-évalués.

Le Gouvernement souhaite donc refonder la procédure de décision en matière d'investissement de l'État et des établissements publics et soumettre désormais les projets d'importance à une évaluation socio-économique préalable systématique et faisant l'objet d'une contre-expertise organisée par le Commissaire général à l'investissement (CGI).

Celui-ci est tout d'abord chargé de l'inventaire et d'une analyse des procédures d'évaluation sur les projets existants, mais non encore mis en œuvre, pour s'assurer que ce sont bien les projets les plus pertinents qui seront retenus et lancés de manière prioritaire.

La procédure de sélection sera par ailleurs améliorée de manière pérenne dans une logique interministérielle pour que la décision finale d'engagement soit la plus documentée possible. Ainsi, d'ici à la fin de l'année, le CGI proposera une procédure de concertation interministérielle, préparatoire aux décisions du Premier ministre à chaque grande étape de la vie du projet, fondée sur des travaux de contre-expertise indépendants qu'il sera chargé d'organiser. Cette nouvelle organisation offrira une méthodologie homogène d'évaluation et de contre-expertise.

Cet effort sera éclairé par une démarche de refondation et de modernisation de l'action publique initiée par les ministères eux-mêmes.

La démarche de refondation et de modernisation de l'action publique viendra préciser la programmation des finances publiques pour éclairer les réformes et concourir au redressement des comptes publics dans la justice.

La priorité est de conduire un exercice de revue en profondeur des politiques publiques.

Les modalités de cet exercice ont été précisées par le Premier ministre lors du séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012. La démarche s'appuie sur un bilan objectif de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les recommandations de la mission commune confiée à l'inspection

générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales.

Le projet de refondation et de modernisation de l'action publique reposera sur trois piliers :

- l'amélioration de la qualité du service rendu, afin de toujours mieux répondre à la réalité des besoins des usagers (citoyens, entreprises, territoires) ;
- l'association des agents et de leurs représentants à la définition et à la conduite des réformes ;
- une hiérarchisation des priorités et des besoins des administrations et une meilleure répartition des compétences pour réduire les doublons et les inefficiences.

Dès l'été, il a été demandé à chaque ministère de produire des propositions de réforme qui permettent de mettre en œuvre les orientations du budget triennal tout en garantissant une utilisation efficace des moyens publics.

Pour assurer la réussite de la démarche de modernisation de l'action publique, l'association de l'ensemble des acteurs des politiques publiques est indispensable.

La méthode s'appuiera sur un recensement des politiques publiques et de l'ensemble des acteurs qui y contribuent, afin de déterminer les missions que doivent conserver les pouvoirs publics et l'acteur public devant les exercer (administration centrale, administration déconcentrée, opérateur, collectivité territoriale), tout en respectant les principes de la charte de la déconcentration, perdus de vue. Elle sera étroitement articulée avec la nouvelle étape de décentralisation. Dès décembre 2012, chaque ministère aura défini une stratégie de modernisation pluriannuelle (2013-2017) qui permettra tout à la fois de respecter la trajectoire budgétaire et d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers.

III.– Les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Remarque liminaire : la présente partie est présentée avant prise en compte des économies supplémentaires (10 Md€) prévues dans le cadre du pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. Une partie de ces économies supplémentaires pourra porter sur la sécurité sociale. Les montants des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale décrites ci-dessous constituent donc un maximum.

L'objectif du Gouvernement est de préserver un haut niveau de protection sociale, adapté en continu à l'évolution des besoins sociaux.

Les dépenses de sécurité sociale sont des transferts : il est injustifié d'en reporter le financement sur les générations futures. Assurer la pérennité de notre système de protection sociale passe donc par le retour à l'équilibre des comptes sociaux.

Les objectifs généraux d'évolution des prélèvements obligatoires ne permettent pas d'envisager ce redressement uniquement par un ajustement passif des recettes sur le niveau des dépenses constatées. Il faut en effet veiller à ce que le financement de la sécurité sociale n'absorbe pas les gains de pouvoir d'achat des ménages et ne pèse pas excessivement sur le coût des facteurs de production.

En conséquence, l'équilibre à moyen terme des comptes de la sécurité sociale suppose de garantir une évolution soutenable des dépenses.

Dans son article 10, la présente loi de programmation des finances publiques présente, sur le champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, des objectifs de dépenses. En 2017, l'objectif de dépenses pour les régimes obligatoires de base s'établit à 531 Md€, ce qui correspond à une progression moyenne de 3,1 % par an en valeur.

Ces objectifs de dépenses englobent les branches maladie, accident du travail/maladies professionnelles, retraite et famille. Pour ce qui concerne la branche maladie, les dépenses évoluent pour l'essentiel au rythme de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dont l'évolution est détaillée au même article. L'évolution des dépenses des branches retraite et famille est pour sa part présentée ici de manière tendancielle.

A.- Maîtriser les dépenses d'assurance maladie en garantissant la qualité des soins

Les objectifs nationaux des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les années 2012 à 2017 présentés dans la présente loi de programmation des finances publiques s'entendent selon le périmètre en vigueur lors de la construction de cet objectif dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui fait l'objet d'une présentation détaillée dans l'année prévue au 7° du III de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale. Entrent ainsi dans l'ONDAM les prestations en nature des branches Maladie, Maternité et Accidents du travail, les prestations en espèce des branches Maladie et Accidents du travail à l'exception des prestations d'incapacité permanente et des rentes d'accidents du travail. Pour les dépenses médico-sociales, seule est prise en compte la part du financement qui échoit à l'assurance maladie. Sont aussi incluses la prise en charge des cotisations des professionnels libéraux et des dotations à certains fonds.

L'évolution de l'ONDAM est programmée ainsi :

– l'objectif retenu pour 2012 (170,8 Md€) est inférieur de 350 M€ à l'ONDAM voté en LFSS pour 2012, matérialisant dans les comptes sociaux l'évolution plus modérée qu'envisagée des dépenses de soins de ville ;

– la croissance de l'ONDAM s'établira à + 2,7 % pour 2013 (175,4 Md€), + 2,6 % pour 2014 (180 Md€), puis 2,5 % pour chacune des années 2015 à 2017 (193,8 Md€ en 2017). Au total, sur la période, cette programmation représente un effort estimé en moyenne à 2,7 Md€ chaque année par rapport à la chronique tendancielle des dépenses.

La fixation d'un ONDAM en progression de + 2,7 % en 2013 et de + 2,6 % en 2014 tient compte de la volonté du Gouvernement de prendre en compte de façon spécifique la question de l'investissement hospitalier. Un effort spécifique sera effectué au sein des ONDAM 2013 et 2014 pour accompagner des projets prioritaires de mise en sécurité et de restructuration-rationalisation.

Le respect de cette trajectoire nécessite la mise en œuvre d'actions volontaristes permettant d'améliorer la qualité des prises en charge tout en respectant la contrainte financière, dans le cadre d'une stratégie nationale de santé. Certaines de ces actions sont porteuses d'évolutions structurelles de l'offre de soins, qui produiront leurs pleins effets à moyen terme.

Au cœur de cet engagement, l'amélioration des parcours de soins. Les soins de ville, l'hôpital, les établissements médico-sociaux et les acteurs sociaux ne peuvent plus fonctionner indépendamment les uns des autres.

La structuration d'équipes de soins de proximité, pluriprofessionnelles, constitue la première étape de mise en œuvre de ces parcours. Des équipes pluriprofessionnelles peuvent produire les nouvelles organisations et les nouveaux services (prévention, dépistage, coordination des parcours, éducation thérapeutique...) répondant aux besoins des patients. Un effort important sera ainsi initié dès 2013 pour entamer la généralisation de ces modes d'organisation, afin de permettre un recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes.

Plus globalement, il convient de revoir la régulation du système pour décloisonner les parcours de santé entre les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social. Une refonte des systèmes de financement sera engagée à partir de 2013, sur quelques territoires dans un premier temps, afin d'établir un nouveau modèle qui permettra de prodiguer au patient le geste de qualité, au bon endroit, au meilleur coût. Puis ces nouvelles formes de régulation seront progressivement étendues à l'ensemble du territoire.

Ces développements s'accompagneront de la recherche de gains d'efficacité des offreurs de soins, en particulier pour les établissements de santé et ceux parmi les professionnels de santé qui bénéficient de gains de productivité liés aux évolutions technologiques.

Dans le secteur hospitalier, des actions de rationalisation de la politique d'achat ainsi que de soutien à l'amélioration de la performance des établissements seront en outre menées, en mobilisant les agences régionales de santé.

Enfin, des actions de baisse de prix des produits de santé, mais aussi de promotion des médicaments génériques, seront conduites. Elles s'accompagneront d'actions visant à une meilleure justesse des prescriptions, en privilégiant les médicaments inscrits au répertoire, dans le cadre d'une promotion plus active des référentiels de bonne pratique et de bon usage.

B.– Adapter en continu et dans la concertation les prestations aux besoins sociaux

Si les dépenses de la branche Maladie font l'objet d'une programmation spécifique, les dépenses des branches Retraite et Famille n'évoluent, au-delà de leurs tendances spontanées, que par des mesures nouvelles, le plus souvent législatives.

Le Gouvernement ne souhaite pas dans le cadre de la présente loi de programmation préjuger de réformes qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel.

S'agissant des retraites, la progression tendancielle des dépenses s'élève en moyenne sur la période à +3,7 % par an en valeur et, compte tenu des hypothèses d'augmentation des prix sur lesquelles elles sont indexées, à +1,9 % par an en volume. Après une phase de diagnostic, le Gouvernement, comme il en a été convenu lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, engagera une concertation avec les partenaires sociaux au premier semestre 2013 afin d'inscrire notre système de retraite par répartition dans un cadre financier durablement équilibré.

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

Dans le domaine de la politique familiale, la grande conférence sociale a conclu à l'importance d'une meilleure adéquation des dispositifs aux besoins des familles. Les réflexions vont se poursuivre avec les acteurs de la politique familiale sur les adaptations à apporter aux différentes aides en faveur des familles, notamment dans le cadre du Haut Conseil de la famille. La concertation permettra de dégager des voies d'amélioration en termes d'efficacité et d'équité, dans le souci de l'équilibrage des comptes de la branche Famille. Les mesures prises préserveront les résultats favorables réalisés par notre pays en matière de natalité et de participation des femmes à l'activité économique et protégeront les intérêts des familles les plus fragiles.

Annexe I : Précisions méthodologiques concernant le budget triennal

A.– Les normes d'encadrement des dépenses

1. Définition de la double norme d'encadrement d'évolution de la dépense

Le périmètre du champ de la norme « 0 valeur » couvre :

– les dépenses du budget général, hors charge de la dette et versements au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Par rapport à la construction du précédent triennal, une différence méthodologique s'est imposée lors de la construction de la présente programmation : le transfert de la gestion de leur masse salariale aux universités a notamment pour conséquence de faire relever des établissements eux-mêmes le versement au CAS « Pensions » des cotisations de retraite des fonctionnaires qui y sont affectés. Ce mouvement massif de cotisations acquittées par des opérateurs de l'État rend cette recette du CAS suffisamment importante pour ne plus être négligée et pour être traitée de la même manière que les contributions des ministères au CAS « Pensions », puisqu'il s'agit d'une dépense de même nature, non pilotable par l'État. À partir de la présente loi de programmation, le périmètre de la norme « 0 valeur » s'obtient donc en retranchant aux dépenses totales (cf. infra) les charges de la dette, les cotisations payées par l'État employeur sur le titre 2 au CAS « Pensions » et les versements effectués par les opérateurs de l'État à ce CAS ;

– les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, y compris les prélèvements établis en compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui étaient jusqu'à présent exclus de la norme de dépense (9) ;

– le stock des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l’objet d’un plafonnement limitatif à l’article 46 de la LFI 2012.

Sur l’intégralité du quinquennat, et donc sur la période du budget triennal, les dépenses de l’État respecteront la norme « 0 valeur ».

Par ailleurs, sur l’intégralité du quinquennat, l’ensemble des dépenses de l’État (c’est-à-dire les dépenses du champ « 0 valeur », complété de la charge de la dette et des versements au CAS « Pensions ») ne progresseront pas plus vite que l’inflation.

(9) Ces prélèvements sur recettes restent néanmoins en dehors du champ des concours normés aux collectivités locales défini par l’article 13 de la présente loi de programmation et sur lequel s’applique l’évolution précisée dans cet article.

2. La stabilisation des dépenses

Le budget 2013-2015, tout en finançant les priorités du Gouvernement, est construit sur la base d’une stabilisation en euros courants des dépenses. Cette règle de stabilisation s’applique au périmètre de la norme « 0 valeur », qui comprend comme rappelé supra :

– l’ensemble des crédits du budget général de l’État, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l’État, c’est-à-dire hors contributions au CAS « Pensions », imputées sur le titre 2 ou acquittées par les opérateurs de l’État à partir des subventions versées sur le titre 3 ou des ressources affectées ;

– les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l’Union européenne ;

– le montant total des taxes affectées plafonnées visées à l’article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Cette norme du « 0 valeur » exclut tout recyclage de moindres dépenses qu’attendues sur la charge de la dette ou de pensions pour des dépenses nouvelles. Ainsi, les dépenses totales de l’État progresseront moins rapidement que l’inflation sur la période 2013-2015 (– 1 % en moyenne en volume).

3. Mesures de périmètre et charte de budgétisation

Le principe du champ constant.

La réalité de la dynamique de la dépense s’apprécie entre deux lois de finances consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l’État peut être amené à évoluer d’une année sur l’autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l’État, d’autres à l’inverse étant sorties du périmètre du budget de l’État. Le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l’État sur un champ identique (« constant ») entre deux exercices. À cette fin, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d’accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

A contrario, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et prélèvements sur recettes) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. Ces mouvements, équilibrés en recettes et en dépenses, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l’année, mais ils sont sans influence sur l’appréciation de la dynamique du budget.

La charte de budgétisation.

L’ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l’État, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de

déterminer l'évolution de la dépense à champ constant. Les mesures de transfert, parce qu'elles concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du champ couvert par la norme, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci.

Les mesures de périmètre, qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;
- inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes d'un même montant correspondantes ;
- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure. Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît ni la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.

Par ailleurs, la charte présente cette année une évolution, liée à l'intégration en stock de certaines taxes affectées dans la norme de dépense. En effet, depuis 2008, les taxes affectées n'étaient prises en compte dans la norme de dépense qu'au titre du montant prévisionnel de leur variation issue de mesures discrétionnaires. Seul le flux lié à des mesures discrétionnaires était ainsi retracé dans la norme, tandis que le stock de ces taxes n'était pas comptabilisé, ce qui rendait difficile son suivi sur plusieurs années et ne permettait pas de prendre en compte la dynamique de ces taxes. Compte tenu de l'importance de la mobilisation de tous les acteurs pour le redressement des comptes publics, un suivi plus complet et plus systématique des taxes affectées, dans un contexte de plafonnement progressif de celles-ci, est apparu nécessaire et justifie la modification de la charte détaillée ci-dessous.

L'adaptation du périmètre de la norme « 0 valeur » consiste notamment en la prise en compte de toutes les taxes affectées plafonnées en stock, et uniquement de ces dernières. Le champ et le niveau du plafonnement étant amenés à évoluer, la présente charte détaille les modalités de traitement de ces mouvements afin d'en distinguer la part qui constitue une mesure de périmètre et la part qui a un impact sur la norme de dépense.

Les modifications du plafonnement des taxes affectées en PLF de l'année n peuvent recouvrir trois situations différentes :

- modification du plafond d'une taxe existante et déjà plafonnée en loi de finances.

La modification du plafond est assimilée à une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond en PLF est donc prise en compte dans la norme de dépense. Si le plafond est abaissé, on comptabilise une économie ;

- ajout dans l'article de plafonnement en PLF d'une taxe déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée.

C'est le cas où, compte tenu de la nature de la taxe et de l'affectataire (cf. infra), le plafonnement a été jugé pertinent. La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant à l'évaluation de recette pour l'année du plafonnement. L'économie ou la dépense nouvelle liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau différent de l'évaluation de recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépense. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité ;

- création d'une affectation de recette en PLF.

Toute nouvelle affectation de recette à un ODAC, sauf si elle constitue une exception telle que définie infra, est prise en compte intégralement dans la norme de dépense, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

Afin d'assurer un bon suivi de la dépense de l'État, l'objectif est de plafonner à terme toutes les taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, à l'exception des seules taxes répondant à une logique de redevance pour service rendu, à une logique de pollueur-payeur, ou lorsque le montant recouvré par l'organisme est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe.

Chaque année, les mouvements de dépense et de recettes considérés comme des mesures de périmètre et les propositions d'extension du champ du plafonnement des taxes affectées seront présentés dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances de l'année.

B.– Nature et portée des autorisations du budget pluriannuel

1. Les plafonds de crédits et les schémas d'emplois fixés dans le budget pluriannuel

Le budget pluriannuel détermine deux niveaux de plafonds de crédits de paiement à respecter en construction de loi de finances de l'année, chaque année de la période de programmation.

a) Il comporte d'abord, pour chacune des cinq années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour les dépenses soumises à la règle du « 0 valeur », conformément à l'article 6 de la présente loi. Ce plafond est indépendant de l'hypothèse d'inflation et correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances pour 2012.

Ce plafond s'inscrit dans un plafond portant sur les dépenses totales (y compris charge de la dette et pensions). Ce plafond global n'augmente pas plus vite, entre deux LFI successives, que l'évolution prévisionnelle des prix associée à la présente loi (article 6) ou que l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année, si celle-ci est différente.

Vous pouvez consulter le tableau dans le [JO n° 1 du 01/01/2013 texte numéro 2](#)

b) Le budget pluriannuel comporte par ailleurs les plafonds 2013, 2014 et 2015 de chacune des missions du budget général (voir article 11 de la présente loi de programmation). Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement.

Pour l'année 2013, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux du PLF pour 2013.

Pour l'année 2014, les plafonds sont fixés par mission et ne sont pas révisables. Pour 2015, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépense.

2. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2013, qui procède à la ventilation fine des crédits, par destination et par nature.

La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique relative aux lois de finances (programmes et actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

Enfin, la troisième année de la programmation (2015) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2015 à 2017. Comme précisé supra, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2015), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation.

Vous pouvez consulter le tableau dans le [JO n° 1 du 01/01/2013 texte numéro 2](#)

Le schéma ci-dessous illustre l'enchaînement des différents budgets pluriannuels.

Vous pouvez consulter le tableau dans le [JO n° 1 du 01/01/2013 texte numéro 2](#)

Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, conformément à l'article 19 de la présente loi.

C.– Les règles de fonctionnement du budget triennal

La réussite du budget triennal repose sur des règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et garantir le strict respect de la norme de dépense, afin d'assurer le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics.

La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

1. Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d'« autoassurance »

Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation sur les plafonds pluriannuels par mission, ou « autoassurance », est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui doit permettre de garantir le respect des plafonds du budget triennal et donc de la trajectoire de redressement des finances publiques.

En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2013) comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.

La mise en œuvre du principe d'autoassurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances, selon les modalités précisées ci-après.

En tout état de cause, afin de renforcer la logique d'autoassurance et d'inciter au respect de la programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n pourront se traduire par une révision à la baisse des ressources disponibles l'année $n + 1$, par exemple par l'interdiction des reports de l'année n vers l'année $n + 1$ ou par l'application de taux majorés de mise en réserve de crédits en année $n + 1$.

2. La mise en réserve de crédits

Le budget triennal 2013-2015 ne prévoit aucune réserve de budgétisation qui permettrait de majorer globalement le plafond des missions. Les crédits budgétés sur la mission « Provisions » sont en effet destinés essentiellement aux dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits sont répartis par décret, conformément à l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Cela s'explique par l'ambition du budget pluriannuel 2013-2015 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par la règle de progression « 0 valeur » et ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'« autoassurance » sa pleine portée.

La réserve de précaution constituée suivant les règles posées au 4° bis de l'article 51 de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire pour s'assurer de la maîtrise de la dépense en exécution et sera, comme aujourd'hui,

constituée en début de gestion par l'application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général.

Afin de garantir la constitution juste et équitable d'une réserve suffisante pour faire face aux aléas de gestion et garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics, la présente loi précise, dans son article 6, les taux minimaux de mise en réserve des crédits limitatifs.

3. Le respect des règles d'encadrement de l'évolution de la dépense de l'État en cas d'évolution des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions

La programmation fixée pour les années 2013 à 2017 par l'article 6 de la présente loi respecte deux règles :

- la stabilisation des dépenses de l'État du périmètre « 0 valeur » ;
- une progression au plus égale à l'inflation des dépenses totales.

La programmation est basée sur des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions présentées dans le présent rapport, qui sont susceptibles d'évoluer d'ici à l'élaboration des projets de loi de finances postérieurs à 2013.

Néanmoins, quelles que soient ces hypothèses et leur variation, les plafonds de dépenses résultant de l'application des normes d'évolution fixées dans la présente loi de programmation des finances publiques seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année. Ainsi, en 2013, l'application stricte de la norme « 0 valeur » est plus contraignante que la règle d'évolution comme l'inflation du champ des dépenses totales : les crédits couverts par cette dernière diminueront en effet en volume de près de 1,4 %.

Les années suivantes, si les prévisions de dépenses relatives à la charge de la dette et aux pensions le permettent, le plafond global de crédits sera révisé à la baisse par rapport à celui déterminé sur le champ des dépenses totales, ce qui contribuera au désendettement de l'État.

À l'inverse, si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « 0 valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

Annexe II : Principales définitions

La notion d'« administrations publiques » est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens ; i.e. « les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés (10) ».

La règle d'équilibre est considérée comme respectée si le solde structurel annuel (i.e. le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires) correspond à l'objectif à moyen terme (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. Il est soumis à l'avis du Conseil européen dans le cadre de l'examen du programme de stabilité.

Conformément à l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, l'objectif à moyen terme (OMT) est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (En particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement).

Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets procycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire d'éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques, et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États contractants mettent en place des règles ancrées sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, à savoir les effets de la conjoncture économique qu'elle soit bonne ou mauvaise. Sont notamment retirés du solde public les effets du cycle sur les assiettes fiscales et sociales (masse salariale, consommation et revenu des ménages, bénéfice des entreprises etc.) et les évolutions conjoncturelles des prestations chômage.

Il reste néanmoins des éléments dans le solde structurel qui ne sont pas sous le contrôle direct du Gouvernement et du Parlement : par exemple, les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ou encore les évolutions des recettes non fiscales, comme les dividendes perçus par les administrations publiques.

La notion d'effort structurel correspond à la part de l'évolution du solde structurel résultant de mesures discrétionnaires. Il comprend un effort en recettes et un effort en dépenses.

La notion de « mesures discrétionnaires d'augmentation des recettes », qui correspond à la composante de l'effort structurel portée par les recettes, s'entend comme les mesures fiscales et sociales nouvelles décidées et mises en œuvre par les administrations publiques ; elles peuvent notamment être votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire. La composante de l'effort structurel qui est portée par les dépenses correspond à une analyse de l'évolution de la dépense publique au regard de la croissance potentielle de l'économie : l'effort est d'autant plus important que la dépense croît peu par rapport à la croissance potentielle.

Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation d'une « croissance potentielle » de l'économie française : il s'agit de la croissance qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel.

(10) Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur administrations publiques locales (APUL), de même que Mayotte qui est devenue en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « reste du monde » en dehors des administrations publiques françaises.

Annexe III : Décomposition de la variation du solde structurel par sous-secteur

Remarque liminaire :

La présente annexe présente les évolutions des dépenses et recettes des administrations publiques hors mesures de compétitivité. Les mesures de compétitivité impactent la trajectoire comme suit :

MONTANTS EN Md€, IMPACT EN ÉCART à la trajectoire sous-jacente de la LPFP	2014	2015	2016	2017
Dépenses publiques (*)	- 4	- 10	- 10	- 11
Prélèvements obligatoires (impact État seul)	- 4	- 10	- 10	- 11

(*) Les économies en matière de dépenses publiques seront ventilées entre sous-secteurs des administrations publiques dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique à laquelle sera associé le Parlement.

SOLDES STRUCTURELS PAR SOUS-SECTEUR

(En points de PIB potentiel)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
APUC	Solde effectif	- 4,5	- 3,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,1
	Solde conjoncturel	- 0,2	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,3	- 0,2	- 0,1
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	- 4,4	- 3,5	- 2,1	- 1,6	- 1,3	- 1,0	- 1,0
APUL	Solde effectif	0,0	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
	Solde conjoncturel	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
ASSO	Solde effectif	- 0,6	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
	Solde conjoncturel	- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,2	- 0,1
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Solde structurel	- 0,4	- 0,1	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9

Répartition de l'effort structurel entre les sous-secteurs des administrations publiques

Les évolutions discrétionnaires des recettes et des dépenses des administrations publiques permettent de déterminer les efforts de consolidation réalisées. Une approche structurelle de la situation des finances publiques conduit à considérer que des dépenses corrigées des effets de la conjoncture qui progressent moins rapidement que le PIB potentiel de l'économie et des décisions de hausses de prélèvements correspondent à des efforts structurels (le poids des dépenses publiques dans le PIB potentiel se réduit et celui des recettes augmente). À l'inverse des dépenses plus dynamiques que le PIB potentiel et des décisions de baisses de prélèvements correspondent à un dés-effort structurel. L'effort structurel ainsi calculé correspond à la composante « discrétionnaire » de la variation de solde structurel, la composante non discrétionnaire correspondant au fait que les recettes publiques évoluent spontanément à un rythme différent du PIB potentiel (quand l'élasticité des recettes n'est pas unitaire).

Afin d'identifier la part de l'effort structurel apportée par chaque sous-secteur, une analyse plus fine est nécessaire, tenant compte des éléments qui influent sur le solde des sous-secteurs mais pas sur l'ensemble des administrations publiques : les dépenses de transferts entre sous-secteurs des administrations publiques et les changements de périmètre (basculement du RSA de l'État aux départements ou affectation de taxes initialement à l'État vers une caisse de sécurité sociale par exemple). La convention simple consiste à calculer l'effort en dépenses d'un sous-secteur en ne retenant que l'évolution à périmètre constant des dépenses qu'il réalise vers des agents économiques qui ne sont pas dans le champ des administrations publiques, et de calculer son effort en recettes en ne retenant que les décisions de hausses/baisses de prélèvements de ce sous-secteur.

Les différents cas possibles sont résumés dans le tableau ci-dessous ainsi que les écarts par rapport à la définition d'un solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques.

	CONTRIBUTION À L'EFFORT du sous-secteur des APU	CONTRIBUTION AU SOLDE structurel
Dépenses d'un sous-secteur		
Dépenses du sous-secteur vers un agent économique en dehors des APU (par exemple dépenses de fonctionnement de l'État, allocations familiales pour la CNAF)	Contribue à l'effort du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel
Dépenses du sous-secteur vers un autre sous-secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort ni en dés-effort du sous-secteur dépensier	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense progresse moins rapidement que le PIB potentiel
Recettes d'un sous-secteur		
Mesures nouvelles en PO affectée à un sous-secteur (par exemple hausse d'impôt)	Contribue à l'effort du sous-secteur	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Changement de périmètre sur les recettes entre sous-secteurs (par exemple changement d'affectation de recettes)	N'est comptabilisé ni en effort ni en dés-effort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Recettes du sous-secteur en provenance d'un autre sous-secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort ni en dés-effort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur en fonction de son évolution relative au PIB potentiel
Évolution spontanée des recettes différente de l'évolution du PIB (par exemple fortes variations de l'impôt sur les sociétés)	N'est comptabilisé ni en effort ni en dés-effort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que l'élasticité spontanée des recettes dépasse l'élasticité moyenne historique (réciproquement contribue à la réduction du solde structurel dès que l'élasticité est inférieure à l'élasticité moyenne historique)

Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, la réduction du déficit de 4,2 points entre 2012 (4,5 %) et 2017 (-0,3 %) est principalement (cf. supra) le reflet d'une amélioration structurelle (3,7 points), associée à une réduction du déficit conjoncturel (+ 0,5 point).

Les administrations publiques centrales (APUC) réduiraient ainsi leur déficit de 2,8 points entre 2012 et 2017, via un ajustement structurel de 2,6 points et une amélioration conjoncturelle de 0,1 point. Le reste de la réduction du déficit correspond aux éléments ponctuels et temporaires, c'est-à-dire à l'évolution des contentieux concernant des prélèvements obligatoires qui pèsent en 2012 mais ne pèsent plus en 2017 (cf. encadré du 1 du B du I du présent rapport).

Cet ajustement structurel des administrations centrales de 2,6 points entre 2012 et 2017 est composé pour près de 1,7 point d'efforts structurels, i.e. ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires :

- l'effort en recettes est égal à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales nouvelles sur les prélèvements obligatoires affectées aux administrations centrales. Il est concentré en 2013 en début de période pour contribuer au retour du déficit sous 3 %. En 2016 et 2017, l'effort en recettes serait négatif, reflet des baisses de prélèvements obligatoires ;

- l'effort en dépenses sera maintenu tout au long de la période 2013-2017, grâce au respect de la norme d'évolution de la dépense de l'État et des efforts en dépenses des opérateurs de l'État.

Le reste de l'ajustement structurel des administrations centrales correspond notamment aux éléments neutres toutes choses égales par ailleurs sur le niveau des dépenses et des recettes des administrations publiques, mais qui améliorent le solde structurel des administrations centrales, au-delà

des dépenses directement portées par l'État et ses opérateurs. En particulier, l'évolution des transferts aux collectivités locales, inférieure à la croissance potentielle, améliore le solde structurel des APUC sans améliorer leur effort structurel.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) amélioreraient leur solde de 1,3 point entre 2012 et 2017, via une amélioration structurelle de 1,0 point et une amélioration conjoncturelle de 0,3 point. L'amélioration conjoncturelle est plus importante que celle des administrations centrales compte tenu du poids plus important de leurs recettes dans le PIB et de la baisse des dépenses de chômage liées à l'amélioration de la conjoncture. Cela les conduirait à un excédent structurel, qui reflète notamment les excédents récurrents de la CADES pour rembourser la dette sociale. En effet, les remboursements de dette ne sont pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale.

Cet ajustement structurel de 1,0 point est porté par des efforts structurels (+ 1,1 point). Les efforts en recette sont concentrés en début de période. L'effort en dépenses serait en revanche réparti sur l'ensemble de la période reflétant des dépenses sociales globalement moins dynamiques que la croissance potentielle, notamment les dépenses d'assurance maladie avec un ONDAM progressant en valeur à 2,7 % en 2013, puis à 2,6 % en 2014 et à 2,5 % (soit à un rythme proche de 1 % en volume).

Le reste de l'ajustement structurel serait légèrement négatif (— 0,1 point), reflétant notamment des mesures de réaffectation des recettes des ASSO qui compensaient les exonérations des heures supplémentaires aux administrations centrales. La suppression d'exonération liée à ces transferts conduit à une hausse des cotisations sociales et contribue ainsi à l'effort réalisé dans le champ des administrations de sécurité sociale. À l'inverse, la réaffectation vers l'État des recettes qui compensaient cette exonération réduit le solde structurel des ASSO.

Les administrations publiques locales amélioreraient de 0,2 point leur solde sur la période 2012-2017 arrivant à l'équilibre en 2016. Elles bénéficieraient d'une réduction de la partie conjoncturelle de leur déficit tandis que leur solde structurel resterait en léger excédent, grâce à un effort de maîtrise des dépenses des collectivités locales.

EFFORT STRUCTUREL PAR SOUS-SECTEUR

(En points de PIB potentiel)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Variation du solde structurel	1,1	0,8	1,5	0,4	0,4	0,2	0,0
	Effort structurel	0,9	0,9	1,1	0,2	0,2	0,1	0,0
APUC	Effort en recettes	0,5	0,7	1,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3
	Effort en dépenses	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
	Autres	0,2	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
	Variation du solde structurel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1
	Effort structurel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
APUL	Effort en recettes	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	Effort en dépenses	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Autres	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Variation du solde structurel	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1
	Effort structurel	0,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
ASSO	Effort en recettes	0,4	0,4	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
	Effort en dépenses	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Autres	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Note de lecture : la ligne « Autres » regroupe les éléments de l'ajustement structurel non compris dans l'effort structurel. Ces éléments sont : effet d'élasticité des prélèvements obligatoires, évolution de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel et éléments neutres sur le solde structurel de l'ensemble des APU mais qui influent sur le niveau des soldes structurels par sous-secteur (variation des dépenses ou recettes de transferts entre administrations publiques et réaffectation de recettes).

Annexe IV : Table de correspondance entre les dispositions du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et le présent rapport annexé

<p align="center">LE PROJET DE LOI ORGANIQUE relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contienne les éléments suivants :</p>	<p align="center">PARTIES CORRESPONDANTES du rapport annexé</p>
<p>Hypothèses retenues pour programmation</p>	<p>Partie I. A : le cadrage macroéconomique</p>
<p>Perspectives de recettes, dépenses et solde des sous-secteurs, en comptabilité nationale</p>	<p>Partie I. D : la trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur</p>
<p>Réformes et mesures propres à garantir la programmation</p>	<p>Parties II pour l'État et III pour ASSO</p>
<p>Toute information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs de dépenses, notamment les principes permettant de comparer les montants que la LPFP prévoit avec les montants figurant dans les LF et LFSS de l'année.</p>	<p>Partie I. D : la trajectoire de l'État et encadré : clé de passage de l'État</p>
<p>La projection à politique inchangée et les politiques envisagées pour réaliser l'OMT au regard de ces prévisions</p>	<p>Partie I. C : la trajectoire de finances publiques : analyse de l'effort global de redressement, premier encadré</p>
<p>L'effort structurel au titre de chacune des années décomposé par sous-secteur avec les éléments permettant le passage entre effort et solde structurels</p>	<p>Annexe III</p>
<p>Hypothèses de croissance potentielle</p>	<p>Partie I. A : le cadrage macroéconomique, tableau Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017</p>