N° 2449

———

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE,
EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI *de* **programmation**
des **finances publiques** *pour les années* **2014 à 2019**
MODIFIÉ PAR LE SÉNAT (n° 2350),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,

Députée.

———

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1ère lecture : **2236**, **2245** et T.A. **413**.
Commission mixte paritaire : **2445**.
Nouvelle lecture : **2350**.

Sénat : 1ère lecture : **45, 55, 46, 56** et T.A. **23** (2014-2015).
Commission mixte paritaire : **177** et **178** (2014-2015).

SOMMAIRE

___

Pages

INTRODUCTION 7

EXAMEN DES ARTICLES 9

TITRE IER
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1er : Approbation du rapport annexé 9

Chapitre Ier
Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2 : Trajectoire 2014-2019 de solde structurel 10

Article 3 : Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires 12

Article 4 : Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel 13

Article 5 : Trajectoire des autres agrégats de finances publiques : dépense publique hors crédits d'impôts, taux de prélèvement obligatoire et dette publique 13

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 14

Article 8 : Diminution des dépenses en valeur 14

Article 9 : Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2014 à 2017 15

Article 10 : Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) 16

Article 11 : Instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale 16

Article 12 : Mise en réserve sur l'État et l'ONDAM 18

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 19

Article 14 : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période du budget triennal 20

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

Article 18 : Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires 21

Article 19 : Stabilisation en valeur des niches fiscales hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) 21

Article 20 : Stabilisation en valeur des niches sociales 22

Article 21 : Dispositif imposant une révision des nouvelles dépenses fiscales et les niches sociales au moins trois ans après leur entrée en vigueur 23

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 : Institution d'une « revue » de dépenses 24

Article 23 : Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales 25

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) 25

Article 25 : Amélioration de l'information du Parlement au travers du « Jaune » *Opérateurs de l'État* 26

Article 25 bis *(nouveau) :* Renforcement du suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs et recouvrées par eux 27

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 27

Article 27 A (nouveau) : Création d'une annexe au projet de loi de finances détaillant les prévisions de solde public pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques 28

Article 27 : Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage.....29

Article 27 bis *(nouveau) :* Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie 29

Chapitre IV
Administrations publiques locales

Article 28 : Bilan de la mise en œuvre de l'objectif national d'évolution de la dépense locale.....30

Article 29 A (nouveau) : Création d'un mécanisme de « frein à la dette » 31

Chapitre V
Autres dispositions

Article 29 bis *:* Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'État.....32

Article 30 : Abrogation de l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation 36

EXAMEN EN COMMISSION 37

TABLEAU COMPARATIF 45

INTRODUCTION

Initialement, le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, adopté en Conseil des ministres le 1er octobre dernier, comportait 30 articles et un rapport annexé.

Un article additionnel a été adopté par la commission des Finances de l'Assemblée nationale en première lecture. Le projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier. Un article additionnel a été adopté et neuf articles substantiellement modifiés à la suite de l'examen en séance publique du texte adopté par la commission des Finances. Le projet de loi transmis au Sénat comprenait donc trente-deux articles.

Le Sénat a, pour sa part, adopté le présent projet de loi de programmation le 6 novembre 2014. Seuls six articles ont été adoptés dans la même rédaction que celle de l'Assemblée nationale. Il s'agit des :

– article 6 : *Déclenchement du mécanisme de correction* ;

– article 15 : *Objectif de diminution des taxes affectées aux agences et aux opérateurs de l'État faisant l'objet d'un plafonnement* ;

– article 16 : *Affectation de taxes* ;

– article 17 : *Affectation d'éventuels surplus de recettes de l'État ou des organismes de sécurité sociale à la réduction du déficit public* ;

– article 28 *bis* : *Amélioration de l'information du Parlement sur la croissance tendancielle de la dépense publique* ;

– article 29 : *Bilan de la mise en œuvre de la présente loi de programmation des finances publiques*.

En outre, sur les trente-deux articles sur lesquels il a été appelé à se prononcer, le Sénat en a supprimé onze. À l'exception de l'article 6 qui détermine les modalités de déclenchement du mécanisme de correction des écarts – comme le prévoient les normes européennes −, il a, tout particulièrement, supprimé l'ensemble des articles fixant les objectifs généraux des finances publiques pour la période 2014-2019 ainsi que l'article 1er tendant à l'approbation du rapport annexé qui fait état des hypothèses sous-jacentes à partir desquelles ces objectifs sont construits. Par ailleurs, il a modifié, à titre rédactionnel ou de manière plus substantielle, quinze articles et introduit quatre articles nouveaux.

Enfin, le Sénat a adopté l'article 30 du projet de loi de programmation qui prévoit l'abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 afin de lui substituer une nouvelle programmation qu'il a par ailleurs supprimée. En l'état, le projet de loi n'est pas, en conséquence, conforme aux prescriptions de la loi organique n° 2012-403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En raison d'une trop grande divergence entre les projets de loi adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, notamment sur la programmation des finances publiques, du fait de logiques politiques différentes, voire opposées, la commission mixte paritaire, qui a été réunie le jeudi 11 décembre 2014 matin, a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'échec de ses travaux.

Le présent rapport retrace les travaux de la Commission qui s'est réunie le jeudi 11 décembre après-midi, en vue de l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

*
* *

Sur les trente articles restant en discussion, il est proposé :

– le rétablissement des onze articles supprimés par le Sénat ;

– l'adoption dans la rédaction du Sénat de neuf articles, qui, pour la plupart, améliorent l'information du Parlement ;

– la modification de cinq articles introduits ou modifiés par le Sénat ;

– le rétablissement dans la rédaction de l'Assemblée nationale de quatre articles ;

– et enfin, pour l'article 11 relatif à l'instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale, la suppression de toutes les modifications adoptées à l'Assemblée nationale contre l'avis de la Commission et du Gouvernement et au Sénat contre l'avis du Gouvernement.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^ER
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^er
Approbation du rapport annexé

Conformément aux dispositions de 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, le présent projet de loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2014 à 2019 comporte un rapport annexé qui présente les hypothèses sous-jacentes à la programmation des finances publiques sur la période visée.

Le présent article qui propose d'approuver le rapport annexé a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale sans modifications substantielles – huit amendements rédactionnels ont toutefois été adoptés dans le rapport annexé à l'initiative de la Rapporteure générale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a supprimé l'article en raison d'un désaccord de fond sur l'ensemble de la programmation.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article ainsi que le rapport annexé dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

CHAPITRE I^ER
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Article 2
Trajectoire 2014-2019 de solde structurel

Conformément aux dispositions de l'article 1^er de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, le présent projet de loi de programmation « *fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionnées à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* ».

Le présent article, qui fixe la trajectoire de solde structurel des administrations publiques pour la période 2014-2019, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a supprimé, à l'instar de l'article 1^er, en raison d'un désaccord de fond sur l'ensemble de la programmation, sans toutefois proposer une nouvelle trajectoire.

La Rapporteure générale propose une nouvelle trajectoire de solde structurel qui intègre l'effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros pour 2015 ainsi que ses répercussions pour les années suivantes. La nouvelle trajectoire serait la suivante :

(en points de produit intérieur brut potentiel)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Solde structurel	-2,4	-2,1	-1,7	-1,3	-0,8	-0,3

Source : ministère des finances et des comptes publics.

DÉTAIL DE L'EFFORT SUPPLÉMENTAIRE

Depuis l'examen en première lecture du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 par l'Assemblée nationale et dans le cadre des discussions avec la Commission européenne, le Gouvernement a indiqué son intention de réduire son déficit public de 3,6 milliards d'euros supplémentaires en 2015 et de le porter à – 4,1 % du PIB. Cet effort supplémentaire aura des conséquences sur le solde structurel pour les années 2015 à 2019.

Les 3,6 milliards d'euros sont le résultat d'informations nouvelles conduisant à des réévaluations d'estimations de recettes ou de dépenses pour 1,55 milliard d'euros et de mesures touchant à la fiscalité pour 2,03 milliards d'euros.

Le détail se décompose comme suit :

INFORMATIONS NOUVELLES CONDUISANT À DES RÉÉVALUATIONS D'ESTIMATIONS DE RECETTES OU DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Recettes non fiscales (dividendes)	+ 0,35
CVAE (variation par rapport à 2013)	+ 0,4
CICE (impact en comptabilité nationale uniquement)	+ 0,1
Charge de la dette (impact en compatibilité nationale uniquement)	+ 0,4
Contribution au budget de l'UE	+ 0,3
Total	**+ 1,55**

Les prévisions de produits de participations financières de l'État seraient supérieures aux prévisions initiales de 350 millions d'euros du fait d'une révision de 168 millions d'euros du dividende versé par la Banque de France et de 182 millions d'euros de diverses autres sociétés non financières.

Concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la prévision du produit est revue à la hausse pour 2015 au vu de l'acompte versé le 15 septembre dernier qui fait apparaître une autolimitation plus importante que prévu en 2014 et donc un report sur le produit 2015. La charge de la dette pour 2015 est également revue de 400 millions d'euros et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) de 300 millions d'euros. Des éléments d'explication ont été apportés sur le premier montant par la Rapporteure générale dans son rapport relatif au PLFR 2014 [(1)], actuellement en discussion au Sénat, et sur le second montant dans le commentaire de l'article 30 du rapport nouvelle lecture du PLF 2015.

MESURES FISCALES OU DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

(en milliards d'euros)

Lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales	**+ 0,85**
Traitement des déclarations rectificatives (STDR)	+ 0,4
Fraude (TVA)	+ 0,1
Fraude (prix de transfert)	+ 0,25
Fraude (régime mères/filles)	+ 0,1
Mesures de non déductibilité	**+ 0,43**
Non déductibilité du résultat de la taxe sur les locaux à usage commercial ou de bureaux en Île en France	+ 0,1
Non déductibilité du résultat de la taxe sur les risques systémiques	+ 0,3
Non déductibilité du résultat de la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances	+ 0,03
Mesures logement	**+ 0,25**
Majoration de taxe d'habitation pour les résidences secondaires sur délibération des conseils municipaux	+ 0,15
Majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles	+ 0,1
Autres mesures	**+ 0,5**
Majoration de taxe de séjour et taxe sur les parkings	+ 0,3
Hausse de la TASCOM sur les hypermarchés	+ 0,2
Total	**+ 2,03**

Hormis le produit attendu de l'activité du service de traitement des demandes rectificatives (STDR) qui a fait l'objet d'une analyse détaillé dans le rapport précité sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2014, les différentes mesures fiscales ont été adoptées soit en seconde partie du PLF 2015 à l'Assemblée nationale par voie d'amendement (taxe de séjour sur les parkings), dans le PLFR dès son dépôt (mesures de non déductibilité, mesures de logement et la mesure sur la fraude à la TVA) ou introduit par amendements (TASCOM, mesure sur les prix de transfert et sur le régime « mère-fille »).

(1) Mme Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n°2408.*

Article 3

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

L'article 1er de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée dispose notamment que la loi de programmation des finances publiques « *présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques* ».

Le présent article qui décompose la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires mais également par sous-secteur des administrations publiques a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a supprimé en raison d'un désaccord de fond sur l'ensemble de la programmation, sans toutefois proposer de nouvelle décomposition.

La Rapporteure générale propose d'établir une nouvelle décomposition conforme à la nouvelle trajectoire de solde prévue à l'article 2 du présent projet de loi de programmation. La nouvelle décomposition s'établirait comme suit :

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EFFECTIF, DU SOLDE CONJONCTUREL, DES MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES, DU SOLDE STRUCTUREL ET DE LA DETTE PUBLIQUE

(en points de produit intérieur brut)

Solde	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1+2+3)	– 4,4	– 4,1	– 3,6	– 2,7	– 1,7	– 0,7
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*
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	*– 2,4*	*– 2,1*	*– 1,7*	*– 1,3*	*– 0,8*	*– 0,3*
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

Source : ministère des finances et des comptes publics.

ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EFFECTIF, DÉCLINÉ PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de produit intérieur brut)

Administration publique	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	**– 4,4**	**– 4,1**	**– 3,6**	**– 2,7**
Dont :				
– administrations publiques centrales	*– 3,6*	*– 3,5*	*– 3,2*	*– 2,7*
– administrations publiques locales	*– 0,3*	*– 0,3*	*– 0,3*	*– 0,3*
– administrations de sécurité sociale	*– 0,5*	*– 0,3*	*0,0*	*0,3*

Source : ministère des finances et des comptes publics.

*

* *

Article 4

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

Conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi organique du 17 décembre 2012, le présent projet de loi de programmation « *détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ».

Le présent article, qui fixe l'objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a, sans proposer de nouveaux objectifs, supprimé en raison d'un désaccord de fond sur l'ensemble de la programmation.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

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 précise l'évolution du taux de prélèvements obligatoires et de la dépense publique hors crédits d'impôt.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la Rapporteure générale et de ses collègues Karine Berger, Alexis Bachelay et Yann Galut, un amendement complétant l'article et tendant à ce que figure dans le texte l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt, mais également compte tenu des crédits d'impôt, cette dernière grandeur étant désormais la seule notion reconnue par les normes européennes, telles que fixées par le règlement européen (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a supprimé.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

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

Le présent article définit les objectifs d'évolution des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôt, pour les années 2014 à 2017.

En séance, un amendement de Mme Karine Berger, de la Rapporteure générale et de MM. Yann Galut et Alexis Bachelay, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, a complété ces objectifs par un objectif d'évolution des dépenses publiques y compris crédits d'impôt.

Pour rappel, cet ajout permet de prendre en compte le changement de norme comptable intervenu en cours d'année (passage du système européen de comptes – SEC – 1995 au SEC 2010) et les modifications qui en résultent sur le périmètre des dépenses publiques en comptabilité nationale : les crédits d'impôt susceptibles de donner lieu à un remboursement au contribuable sont en effet désormais intégralement comptabilisés en dépenses.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a supprimé cet article.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve de modifications rédactionnelles visant à améliorer la lecture du tableau retraçant les objectifs d'évolution de la dépense publique sur la période 2014-2017.

*

* *

Article 8
Diminution des dépenses en valeur

Le présent article, qui fixe le montant des normes de dépenses « zéro valeur » (exprimée en euros courants) et « zéro volume » (exprimée en euros constants) applicables au budget général de l'État pour les années 2015 à 2017, a été adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a toutefois supprimé.

La Rapporteure générale propose donc de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

Article 9
Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2014 à 2017

Le présent article prévoit que les plafonds d'autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs sont stabilisés sur la période de la programmation. Il reprend en ce sens l'un des engagements de campagne du Président de la République et a été adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale.

À l'initiative du rapporteur général de sa commission des finances, le Sénat a modifié cette disposition de manière à substituer à l'objectif de stabilisation des effectifs celui d'une absence d'augmentation de ces effectifs. Il s'agissait de « *mettre fin au tabou portant sur la possibilité d'une diminution des effectifs de l'État et de ses opérateurs et* (de) *permettre ainsi au Gouvernement d'adopter une démarche pragmatique, dans laquelle il s'autoriserait à adapter ces effectifs aux besoins de l'État et aux nécessités de maîtrise des finances publiques* » [(1)].

La Rapporteure générale propose de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. En effet, l'objectif de stabilisation des effectifs se traduit en réalité par des suppressions de postes dans les ministères non prioritaires qui permettent, en contrepartie, des créations de postes dans les ministères prioritaires, notamment ceux en charge de l'éducation nationale, de la justice et de la sécurité. Cet équilibre reposant sur la réaffectation des moyens en fonction des priorités doit être préservé en ce qu'il répond à la fois à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et à celui d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques. La Rapporteure générale propose toutefois de préciser que le principe de stabilité des effectifs de l'État s'applique aux années 2012 à 2017, conformément à l'engagement de campagne du Président de la République, et non à la période de programmation (soit 2014-2019).

*

* *

(1) http://www.senat.fr/amendements/commissions/2014-2015/45/Amdt_COM-22.html.

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 qui fixe le niveau de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les années 2015 à 2017 a été adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat l'a cependant supprimé.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

Article 11

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

Le présent article introduit un objectif d'évolution annuelle de la dépense publique locale non contraignant, exprimé en pourcentage d'évolution. Deux plafonds sont proposés :

– un plafond global applicable à la totalité de la dépense publique locale présenté par le Gouvernement dans la rédaction initiale du projet de loi examiné par l'Assemblée nationale en première lecture ;

– un sous-plafond spécifique aux dépenses de fonctionnement, introduit en séance à l'initiative de nos collègues Mme Christine Pires Beaune, M. Alain Fauré et les autres membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen (SRC). Ce sous-plafond doit garantir que l'effort en économies engagé, le cas échéant, par les collectivités territoriales sera réparti entre leurs dépenses d'investissement et leurs dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Finances, des amendements qui prévoyaient que ces plafonds de dépenses seront déterminés après consultation du Comité des finances locales (CFL), ont été adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a modifié plusieurs dispositions de cet article :

– la commission des Finances a adopté, à l'initiative de son rapporteur général, un amendement supprimant les plafonds de dépenses et prévoyant que soit déduit de nouveaux plafonds à définir en concertation avec le CFL « *le coût cumulé, à partir de 2014, des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales* » ;

– en séance, un amendement de M. Jean Germain et de plusieurs membres du groupe Socialiste a également été adopté afin de prévoir que le « *Gouvernement présente devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale* ».

Ces deux modifications ne peuvent s'entendre qu'en cas de suppression des plafonds adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale.

La Rapporteure générale propose :

– de rétablir le plafond non contraignant de la dépense locale proposé par le Gouvernement et complété par le sous-plafond précédemment mentionné en première lecture à l'Assemblée nationale ;

– de supprimer toutes les dispositions qui ne sont pas compatibles avec le rétablissement de ces plafonds, qu'elles aient été adoptées par l'Assemblée nationale, contre l'avis de la commission des Finances et du Gouvernement, ou par le Sénat.

Par ailleurs, la Rapporteure générale rappelle que l'article 28 du présent projet de loi de programmation, 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 au CFL, devrait permettre à ce comité de donner un avis sur la portée de cet objectif et les efforts réalisés par les collectivités territoriales pour participer à la maîtrise des finances publiques.

*

* *

Article 12
Mise en réserve sur l'État et l'ONDAM

Le présent article vise à fixer un taux « plancher » de mise en réserve des crédits de chacun des programmes du budget général de l'État dotés de crédits limitatifs, à :

– 0,5 % pour les crédits alloués au titre 2 « Dépenses de personnel » ;

– 6 % sur les crédits portant sur les autres titres de dépenses.

Il prévoit également qu'une fraction de 0,3 % du montant de l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM) soit mise en réserve au début de chaque exercice.

Cet article a été modifié en première lecture à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement déposé en séance, qui n'a donc pas été examiné par la commission des Finances et sur lequel la Rapporteure générale a donné un avis personnel de sagesse. Cet amendement réforme en profondeur les règles de constitution de la réserve de précaution sur les crédits du budget général en substituant à une application par programme des taux de mise en réserve une application générale de ces taux à l'ensemble des programmes.

L'objectif poursuivi est de « *laisser au Gouvernement une plus grande latitude pour moduler ce taux par programme, en prenant notamment mieux en compte la rigidité des dépenses portées* » [(1)].

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a introduit plusieurs modifications au présent article dont trois ont été adoptées à l'initiative du rapporteur général de sa commission des finances. Elles prévoient :

– l'introduction d'un taux « plafond » de mise en réserve fixé à 8 % pour les crédits portant sur les titres de dépenses hors dépenses de personnel, alors que l'article ne prévoyait qu'un taux plancher de 6 %. Pour rappel, ce taux de 8 % correspond au taux retenu en projet de loi de finances pour 2015 pour constituer la réserve de précaution au titre de cet exercice ;

– la communication du montant des crédits mis en réserve sur chacun des programmes lors du dépôt de tout projet de loi de finances. Pour 2015, ce montant serait communiqué aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant le 15 janvier ;

– une modification de nature rédactionnelle.

---

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2245/AN/60.asp.

Par ailleurs, la commission des Finances du Sénat a également adopté un amendement de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des Affaires sociales, visant à augmenter de 0,3 % à 0,5 % de la fraction du montant de l'ONDAM devant être mise en réserve.

La Rapporteure générale propose de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture sous réserve de deux modifications :

– la reprise de l'amendement rédactionnel proposé par la commission des finances du Sénat ;

– l'introduction d'une disposition, inspirée des travaux du Sénat, visant à garantir la bonne information du Parlement sur l'évolution des mises en réserve de crédits pour chaque programme au cours de l'exercice budgétaire.

*

* *

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 qui détermine le montant du plafond des crédits alloués, pour les années 2015 à 2017, à chacune des missions du budget général de l'État, hors compte d'affectation spéciale *Pensions*, *Charge de la dette* et *Remboursements et dégrèvements* a été adopté sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a toutefois supprimé cet article.

La Rapporteure générale propose donc de le rétablir dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

Article 14
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période du budget triennal

Le présent article qui fixe le montant des plafonds annuels des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour les années 2014 à 2017 a été adopté sans modification en première lecture à l'Assemblée nationale.

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a toutefois supprimé cet article.

La Rapporteure générale propose de le rétablir dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

CHAPITRE IV
LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Article 18
Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

En première lecture, contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a supprimé le présent article qui fixe une orientation pluriannuelle d'incidence minimale des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, prises par le Parlement ou le Gouvernement, à compter du 1er juillet 2012 pour les années 2015, 2016 et 2016, et que l'Assemblée nationale avait adopté dans le texte du présent projet de loi de programmation.

Il s'agit d'un objectif protecteur des finances publiques qui prend en compte l'ensemble des mesures fiscales prises par le Gouvernement et sa majorité depuis juillet 2012 et qui sous-tend un objectif de stabilité fiscale, dans la mesure où il prend en compte les mesures déjà votées à l'exclusion de toute nouvelle mesure.

La Rapporteure générale propose en conséquence de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

Article 19
Stabilisation en valeur des niches fiscales hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Le présent article prévoit une règle de plafonnement des dépenses fiscales et des crédits d'impôt pour les années 2015, 2016 et 2017.

Le projet de loi initial prévoyait un plafonnement hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). À l'initiative de la Rapporteure générale, de Mme Karine Berger, MM. Alexis Bachelay et Yann Galut, l'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement, avec l'avis favorable du Gouvernement, intégrant le CICE sous le plafond dans un souci de transparence et d'exhaustivité. L'article a été adopté en première lecture ainsi modifié par l'Assemblée nationale.

Cependant, le Sénat est revenu à l'article du projet de loi initial en excluant de nouveau le CICE du plafonnement. Le rapporteur général de sa commission des finances a ainsi estimé que « *le CICE est un dispositif récent, qui n'a toujours pas atteint son " rythme de croisière " et dont les estimations sont soumises à une forte incertitude* » [(1)]. Bien que l'estimation du coût budgétaire du CICE soit encore à affiner en raison d'une montée en charge du dispositif moins rapide que prévu, il convient toutefois de ne pas exclure le CICE *a priori* mais de réviser ultérieurement le plafond en tenant compte des nouvelles estimations de son coût budgétaire.

La Rapporteure générale propose donc de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

Article 20
Stabilisation en valeur des niches sociales

Le présent article définit un principe de stabilisation en valeur du montant annuel des « niches sociales » hors allégement dit « Fillon ». Il s'agit d'un objectif indicatif ; le montant des « niches sociales » apparaît encore plus difficile à prévoir que celui des « niches fiscales ». L'Assemblée nationale a adopté l'article en première lecture dans le texte du projet de loi sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Le Sénat a adopté également l'article en substituant toutefois à l'objectif de stabilisation en valeur un objectif de plafonnement du montant annuel des niches sociales. En effet, la stabilisation en valeur laissait à penser que le montant des niches sociales ne pouvait diminuer. Or, il est fort probable que celui-ci diminue avec la montée en charge des mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité.

De ce fait, la Rapporteure générale propose d'adopter l'article adopté par le Sénat sans modification.

*
* *

(1) M. Albéric de Montgolfier, Rapport sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, n° 55, 29 octobre 2014, p. 183.*

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 prévoit que les dépenses fiscales et les « niches sociales » instaurées à partir du 1er janvier 2015 feront l'objet d'une révision dans les trois années qui suivent leur entrée en vigueur. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le Sénat a souhaité revenir à un principe explicite de limitation de la durée des niches fiscales et sociales en vigueur dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (1) sans que celle-ci ne fixe de durée précise. Il a voté une disposition prévoyant que « *les créations ou extensions de dépenses fiscales (…) et de réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale (…) ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur* ».

Il apparaît toutefois qu'une telle formulation méconnaît les spécificités des niches fiscales ou sociales les unes par rapport aux autres. Si certaines peuvent faire l'objet d'une évaluation rapide et fiable au bout de quelques mois, d'autres nécessitent plusieurs années avant de monter en charge et de pouvoir faire l'objet d'évaluations socio-économiques robustes. Il serait dès lors dommageable de prévoir la fin d'un dispositif qui n'aurait pas eu le temps de donner tous ses effets. De ce fait, il est préférable d'en revenir au principe d'une revue tous les trois ans de chaque dépense fiscale et niche sociale sans prévoir la fin du dispositif *a priori* d'autant plus que l'article 21 étant de nature programmatique, il ne s'impose pas au législateur et n'est pas directement applicable.

La Rapporteure générale propose de rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

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

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
Institution d'une « revue » de dépenses

Le présent article joint au projet de loi de finances de l'année une nouvelle annexe proposant une revue annuelle de dépenses des administrations publiques et des entités bénéficiant de concours publics.

Cet article a été modifié, contre l'avis du Gouvernement, en séance en première lecture par un amendement de Mme Karine Berger et de MM. Alexis Bachelay et Yann Galut cosigné par la Rapporteure générale. Cet amendement prévoyait que soit également publiée dans cette annexe la liste des crédits d'impôt ainsi que leur montant exécuté au titre des deux années précédentes.

À l'initiative du rapporteur général de sa commission des finances, le Sénat a modifié cet article en commission de manière à :

– supprimer la disposition relative à la publication de la liste des crédits d'impôt souhaitée par l'Assemblée nationale ;

– compléter les informations contenues dans l'annexe par « *un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux* ».

La Rapporteure générale propose de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale, complété de la disposition visant à introduire dans l'annexe un bilan des précédentes revues de dépenses telle qu'adoptée par le Sénat en première lecture.

*

* *

Article 23

Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales

Le présent article prévoit que les dépenses fiscales ou « niches sociales » créées à partir du 1er janvier 2015 feront l'objet d'une évaluation présentée par le Gouvernement au Parlement.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture deux amendements, à l'initiative de Mme Eva Sas et de M. Éric Alauzet, précisant les critères de l'évaluation. Ils introduisent en effet des indicateurs ayant trait à la qualité de vie, au développement durable, à l'emploi, à l'investissement, à la transition énergétique et rapportés au coût de la mesure.

Le Sénat a encore amélioré l'information susceptible d'être apportée au Parlement en complétant l'article 23 par un second alinéa qui prévoit que soit annexé au projet de loi de finances un document dressant « *la liste des crédits d'impôt* » et présentant « *les montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt, pour les deux années précédentes* ». Cet amendement répond à la difficulté éprouvée par le Parlement pour obtenir un document synthétique concernant l'ensemble des dépenses fiscales et des « niches sociales » lui permettant un contrôle efficace des dispositifs en vigueur. De plus, il fait écho à la préoccupation exprimée par notre collègue Karine Berger, au travers de plusieurs amendements, d'obtenir plus de transparences quant à l'efficience des dépenses fiscales et des « niches sociales ».

La Rapporteure générale propose d'adopter l'article 23 sans modification.

*

* *

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 qui vise à donner une définition plus stricte des organismes divers d'administration centrale (ODAC) conforme aux nouvelles normes européennes et à prévoir une période de transition pour les organismes nouvellement considérés comme des ODAC a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification en première lecture.

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel.

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article 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 contenue dans l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative aux opérateurs de l'État. Cette annexe présenterait désormais les créations et les suppressions d'opérateurs intervenues en cours d'exercice budgétaire ainsi qu'un bilan de l'évolution de leur masse salariale, de leurs effectifs et de leurs ressources financières.

Un amendement, adopté en commission des Finances à l'initiative de M. Dominique Lefebvre, de la Rapporteure générale et des autres membres du groupe SRC, a introduit une nouvelle disposition prévoyant que les opérateurs dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes rendent publique, chaque année, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de l'établissement.

Au cours de la navette parlementaire, le Sénat a prévu deux nouvelles catégories d'information par l'adoption :

– en commission des finances, d'un amendement de son rapporteur général introduisant un bilan des ressources propres des opérateurs ainsi que de leur fonds de roulement ;

– en séance, d'un amendement de M. Jean Germain et des autres membres du groupe Socialiste, prévoyant une information sur l'évolution, au cours des trois derniers exercices, de la surface utile brute du parc immobilier de l'opérateur et du rapport entre le nombre d'agents de l'opérateur et la surface utile nette de ce même parc.

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 25 bis *(nouveau)*
Renforcement du suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs et recouvrées par eux

Adopté par la commission des finances du Sénat, à l'initiative de son rapporteur général, cet article prévoit que les bénéficiaires de taxes affectées, plafonnées en application de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 (1), qui recouvrent directement ces taxes transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, le montant de l'assiette des taxes et de leurs produits au titre de l'exercice précédent, ainsi que les prévisions pour l'année en cours et l'année suivante.

L'objectif est d'améliorer l'information de l'administration sur le montant de certaines taxes affectées qu'elle ne recouvre pas et de répondre en ce sens aux « *difficultés (qu'elle rencontre) en matière d'estimation de l'évolution du produit de l'impôt, et partant des moyens dont bénéficie l'opérateur* » (2).

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article 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 qui vise à renforcer le pouvoir des agences régionales de santé (ARS) sur le budget des établissements publics de santé soumis à un plan de redressement, d'une part, et à améliorer le suivi par le Parlement de la masse salariale des hôpitaux publics par la remise d'un rapport annuel, d'autre part, a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification en première lecture.

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

(2) http://www.senat.fr/amendements/commissions/2014-2015/45/Amdt_COM-45.html.

Le Sénat a introduit, à l'initiative de sa commission des affaires sociales et de sa commission des finances, deux modifications :

– il a élargi le champ du rapport annuel à l'ensemble des charges et produits ainsi qu'à la dette des établissements publics de santé. La Rapporteure générale estime que cette disposition améliore l'information du Parlement et complète utilement le dispositif prévu initialement. Elle propose de la maintenir ;

– le Sénat a précisé le champ de l'évaluation de l'évolution de la masse salariale en se focalisant une fois de plus sur l'impact des accords locaux relatifs « *à la réduction et à l'organisation du temps de travail* » près des quinze ans après les premiers accords et alors même que de nombreux rapports ont déjà été rédigés sur le sujet. Il apparaît de ce fait inutile de réduire l'information du Parlement à ce paramètre. La Rapporteure générale propose de supprimer cette disposition et de revenir, sur ce point, à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

Article 27 A (nouveau)
Création d'une annexe au projet de loi de finances détaillant les prévisions de solde public pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques

Le présent article a été introduit à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat, M. Jean-Marie Vanlerenberghe.

Il prévoit, d'une part, qu'une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chaque sous-secteur des administrations publiques, les prévisions, pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif. En effet, si l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit bien que les lois financières comprennent un article liminaire, celui-ci ne distingue pas les prévisions pour les différents sous-secteurs des administrations publiques. La Rapporteure générale estime tout à fait utile la présente disposition pour l'information du Parlement.

L'article prévoit, d'autre part, que ladite annexe précise, pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale (ASSO), autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement.

La Rapporteure générale propose de préciser la rédaction du présent article, en indiquant que la présentation des prévisions de solde s'accompagne de celle des prévisions de recettes et de dépenses par sous-secteur d'administration publique dont elles résultent – cette modification est donc en relation directe, au sens mathématique comme au sens de la jurisprudence constitutionnelle, avec les dispositions dont l'Assemblée nationale est saisie en nouvelle lecture.

*

* *

Article 27
Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage

Le présent article vise à améliorer l'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage en prévoyant la transmission annuelle par l'Unédic de ses perspectives financières triennales et, en réponse, le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage.

L'Assemblée nationale a adopté l'article sans modification en première lecture.

Le Sénat a modifié l'article en précisant que le rapport remis au Parlement par le Gouvernement devra préciser « *les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme* ».

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Article 27 bis *(nouveau)*
Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie

Le présent article a été introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat et de son rapporteur pour avis, M. Jean-Marie Vanlerenberghe. Il vise à ce que le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) présente devant les commissions chargées des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat les orientations retenues en vue de la négociation des conventions avec les professionnels. Il prévoit également que l'Uncam transmet au Parlement « *un rapport annuel sur le bilan de la négociation*

avec les professionnels de santé comprenant une évaluation de l'impact financier des mesures conventionnelles ».

Il fait suite au rapport de la Cour des comptes sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie [(1)] qui souligne la difficulté du système conventionnel à réguler la dépense d'assurance maladie par une maîtrise du volume des prestations.

Rappelons qu'en application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, « *la loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif (…) des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion* ».

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article qui améliore l'information du Parlement 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

Cet article prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Comité des finances locales (CFL) un bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL).

En séance, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la Rapporteure générale, un amendement qui introduit une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances de l'année. Cette annexe a pour objet de détailler les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au cours de l'année écoulée au titre des dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État, des crédits inscrits sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ou de tout autre transfert.

---

(1) Cour des comptes, Les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé, *juin 2014.*

Il est précisé que ces données individuelles sont mises à la disposition du public sur internet sous la forme d'une base de données.

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a apporté plusieurs précisions au présent article avec l'avis favorable du Gouvernement :

– la transmission du bilan de l'exécution de l'ODEDEL est élargie aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

– l'annexe générale sur les ressources des collectivités territoriales est complétée par une information relative aux prélèvements obligatoires dont elles font l'objet ;

– chaque dispositif affectant les ressources des collectivités territoriales devra être présenté de façon distincte de manière à identifier précisément ce que verse ou reçoit chacune des collectivités territoriales.

La Rapporteure générale propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

Article 29 A (nouveau)
Création d'un mécanisme de « frein à la dette »

Adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat, avec un avis de sagesse du Gouvernement, le présent article prévoit :

– la transmission annuelle par le Gouvernement au Parlement, avant le 15 avril, de l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne dans le cadre du semestre européen (paragraphe I) ;

– un mécanisme de « frein à la dette » (paragraphe II) mis en œuvre si le niveau de dette publique est supérieur à 100 % du produit intérieur brut (PIB) : dans un premier temps, le Gouvernement transmet au Parlement, avant le 1er juillet, un rapport présentant des mesures permettant de porter le solde des administrations publiques à un niveau supérieur au solde stabilisant le ratio d'endettement au cours des trois exercices suivants. Dans un second temps, si la dette publique demeure supérieure à 100 % du PIB, le Gouvernement présente un rapport annexé au projet de loi de règlement du budget qui analyse la mise en œuvre des mesures prévues pour réduire ce ratio.

Si la Rapporteure générale est favorable à l'amélioration de l'information du Parlement sur les éléments relatifs à la dette publique transmis à la Commission européenne dans le cadre du semestre européen, elle propose toutefois de supprimer le mécanisme de « frein » proposé par nos collègues sénateurs. En effet, ce type de dispositions n'est pas adapté au contexte économique fragile que nous connaissons et qui nous engage, au contraire, à fonder nos décisions en matière de maîtrise des finances publiques sur une analyse plus fine de la situation de notre pays qui ne peut reposer sur la seule appréciation du rapport de la dette au PIB.

Pour cette raison, la Rapporteure générale propose de supprimer les dispositions relatives à ce mécanisme pour ne conserver que celles permettant d'améliorer l'information du Parlement.

*
* *

CHAPITRE V
AUTRES DISPOSITIONS

Article 29 bis
Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'État

Cet article a été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Dominique Lefebvre.

Le recours à des partenariats public-privé (PPP) peut constituer une modalité de commande publique particulièrement efficiente. Il comporte néanmoins certains risques financiers et pour la bonne marche du service public, lorsque l'autorité publique cocontractante – organismes divers d'administration centrale, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique, collectivités territoriales – n'est pas en mesure de développer une capacité d'expertise suffisante.

Le présent article vise ainsi à sécuriser le recours par ces autorités publiques à ces différentes catégories d'instruments contractuels

I. L'ÉTAT DU DROIT : DES INSTRUMENTS CONTRACTUELS NON EXEMPTS DE RISQUE POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

A. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES

La gestion déléguée du service public s'est développée ces dernières années pour plusieurs raisons :

– dans un contexte de finances publiques de plus en plus contraint, ce type de contrat permet à l'État mais aussi aux collectivités territoriales et autres collectivités publiques de faire réaliser des investissements par des fonds privés, en contrepartie d'un loyer ;

– elle offre la possibilité d'intégrer la conception, la réalisation, la maintenance et même l'exploitation d'une infrastructure ou d'un service ;

– ce type de contrat fait entrer la commande publique dans une logique d'entreprise.

Il existe en l'état du droit plusieurs instruments juridiques supports des PPP :

– le contrat de partenariat au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008. Ce type de contrat est ouvert à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il s'agit d'un contrat administratif par lequel l'autorité publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

– le dispositif d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) au sens de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public. Les articles L. 2122-6 et L. 2122-9 du code général de la propriété des personnes publiques définissent l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme un instrument juridique qui permet à la personne publique d'accorder à un tiers un droit réel sur son domaine afin que ce dernier construise un ouvrage qu'il exploite ou qu'il loue ;

– le bail emphytéotique administratif (BEA) au sens de l'article L. 2341-1 du code général de propriété des personnes publiques pour l'État et ses établissements publics, le bail emphytéotique administratif au sens de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation ouvert aux collectivités territoriales et le bail emphytéotique hospitalier (BEH) au sens de l'article L. 6148-2 du code de la santé publique qui concerne les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale publique. Ce type de contrat permet à une collectivité publique propriétaire

d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le lui louer ;

– le contrat de crédit-bail au sens des articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier plus connu sous le nom de « *leasing* ».

B. DES DISPOSITIFS PORTEURS DE RISQUES NON NÉGLIGEABLES

253 PPP ont été signés entre 2005 et 2012 sous toutes les formes juridiques confondues pour un montant avoisinant les 17 milliards d'euros. 68 % de ces PPP ont été le fait des collectivités territoriales majoritairement sous forme de contrat de partenariat.

Toutefois, pour certains projets conduits en PPP, les insuffisances du programme fonctionnel ont pu avoir des conséquences financières et judiciaires très dommageables pour certains acheteurs publics. Ainsi, l'efficacité de ce système a commencé à faire l'objet de critiques et d'interrogations, surtout après les difficultés de la construction de l'hôpital sud-francilien construit en PPP et qui a ouvert avec des mois de retard. Ce risque est multiplié lorsque l'acheteur public est dépourvu de l'expertise lui permettant d'anticiper l'ensemble des risques et particulièrement les risques financiers.

D'autre part, le PPP peut également constituer un montage permettant à la collectivité publique de dissimuler une partie de son endettement. Ce dernier risque est particulièrement aigu pour les ODAC qui peuvent être tentés de contourner ainsi la règle d'encadrement de leur endettement introduite par l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ : SÉCURISER LE RECOURS DIRECT AUX PARTENARIATS PUBLICS PRIVÉS PAR LES PERSONNES PUBLIQUES AUTRES QUE L'ÉTAT

Le **I** du présent article **pose un principe d'interdiction** faite aux ODAC, aux établissements publics de santé, aux structures de coopération sanitaires de coopération sanitaire dotées de la personnalité publique de conclure de manière **directe** l'ensemble des contrats présentés ci-dessus.

En effet, il sera désormais fait obligation à ces catégories de personnes publiques projetant de conclure de tels contrats de confier l'instruction du dossier à leur ministère de tutelle dans un souci de centralisation de l'expertise publique.

Ces nouvelles dispositions ne concernent pas les projets dont l'avis d'appel à la concurrence a été publié avant le 1er janvier 2015.

Un décret en Conseil d'État prévu dans le **II** viendra préciser les conditions du recours au ministère de tutelle.

Le **III** de l'article précise le régime applicable aux collectivités territoriales pour lesquelles le principe de libre administration au sens de l'article 72 de la Constitution doit être respecté. L'article prévoit donc que, « *lorsqu'elles concluent un contrat de partenariat au sens de l'article L. 1414-1* » du code général des collectivités territoriales, soit un contrat de partenariat, « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics produisent, pour les projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié après le 1er janvier 2016, une évaluation préalable au sens de l'article L. 1414-2 et la transmettent aux services de l'État compétents* ».

Les services de l'État produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse des différentes conséquences notamment financières de l'opération. Il s'agit bien évidemment d'un avis simple, qui ne lie pas la collectivité intéressée et qui est présenté à l'assemblée délibérante afin qu'elle se prononce en toute connaissance de cause. Un décret en Conseil d'État est prévu par l'article afin de préciser ses modalités d'application.

Les services de l'État concernés sont les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP).

La MAPPP, également qualifiée d'organisme-expert, a pour vocation première d'apporter un appui aux collectivités publiques mais aussi à l'ensemble des acteurs professionnels engagés dans la préparation des contrats de partenariat et des baux définis à l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques et soumis à l'article 48 de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 : elle peut, à ce titre, rendre une expertise sur l'économie générale de l'opération et aider la personne publique porteuse du projet à procéder à l'étude d'évaluation requise. En l'état du droit, les collectivités locales ont d'ores et déjà la possibilité de saisir la MAPPP, si elles le souhaitent et sous couvert du préfet, pour bénéficier d'un avis motivé sur l'éligibilité au contrat de partenariat sur la base de l'évaluation transmise. Cette possibilité devrait désormais devenir une obligation.

Cette mesure, si elle ne constitue pas une mesure de simplification, devrait réduire les risques inhérents à la conclusion des PPP et limiter le recours à ce type de contrat aux situations qui correspondent à un véritable besoin. Elle devra permettre d'éviter les ruptures de contrat pour des motifs d'intérêt général, qui sont particulièrement préjudiciables aux finances publiques.

III. UN ARTICLE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT À LA SUITE D'UN AMENDEMENT RÉDACTIONNEL

Le Sénat a adopté l'article proposé par l'Assemblée nationale après adoption d'un amendement rédactionnel, avec l'avis favorable du Gouvernement.

La Rapporteure générale propose d'adopter l'article 29 *bis* sans modification.

Article 30
Abrogation de l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation

Le présent article abroge la loi de programmation des finances publiques pour 2012 à 2017 afin de lui substituer la présente programmation.

Le Sénat qui a supprimé l'ensemble des articles de programmation du présent projet de loi a toutefois maintenu la suppression de la précédente programmation. Il a par ailleurs supprimé l'amendement rédactionnel introduit à l'initiative de la Rapporteure générale.

La Rapporteure générale propose d'adopter l'article 30 sans modification.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 11 décembre 2014, la Commission a examiné, en nouvelle lecture, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (n° 2350) (Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale).

M. Dominique Lefebvre, président. La commission mixte paritaire qui s'est réunie ce matin pour examiner le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 n'étant pas parvenue à se mettre d'accord sur un texte commun, nous allons procéder à une nouvelle lecture du projet de loi. Celui-ci sera examiné mardi prochain, 16 décembre, en séance publique.

TITRE I^er^
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^er^ : *Approbation du rapport annexé*

La Commission est saisie de l'amendement CF 1 de la Rapporteure générale.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. En première lecture, le Sénat a apporté des modifications aux articles relatifs à la gouvernance : je proposerai que nous conservions plusieurs d'entre elles. En revanche, il a supprimé les données chiffrées qui figuraient dans la loi de programmation, ce qui vide celle-ci de son sens. C'est pourquoi l'amendement CF 1 vise à rétablir le rapport annexé à la loi de programmation, dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Dominique Lefebvre, président. Le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques telle que nous l'avons votée en première lecture devra être encore modifié pour tenir compte des amendements présentés au Sénat par le Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2015 ainsi que des dispositions que nous avons adoptées dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2014. Je suppose donc que le Gouvernement déposera en séance publique un amendement corrigeant la trajectoire pluriannuelle : pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet, madame la Rapporteure générale ?

Mme la Rapporteure générale. Les amendements que je vous propose visent pour l'essentiel à rétablir le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement déposera probablement des amendements en séance publique afin qu'il soit tenu compte de l'effort supplémentaire qu'il a annoncé ainsi que des modifications que nous avons apportées au PLFR. L'ensemble de ces modifications représente un total de 3,6 milliards d'euros, qui a été présenté par le Gouvernement de manière synthétique à la Commission européenne. Ce chiffre sera donc réintégré dans notre solde budgétaire. Dans mon rapport, je récapitule sous forme de tableau les dispositions adoptées en première lecture par notre assemblée, celles que nous avons votées en loi de finances rectificative pour 2014 et les modifications apportées par amendement que nous souhaitons conserver.

M. Pascal Cherki. M'étant abstenu en première lecture sur ce projet de loi de programmation que notre Rapporteure générale nous propose de rétablir dans les mêmes termes sous réserve de l'impact de certaines dispositions du PLFR, vous comprendrez que je m'abstienne également en nouvelle lecture.

M. Dominique Lefebvre, président. Le ministre des finances a publié ce matin un communiqué présentant la nouvelle trajectoire de nos finances publiques. Plutôt que de nous livrer nous-mêmes à de nouveaux calculs, sans doute est-il préférable, dans ces conditions, que le Gouvernement dépose lui-même un amendement intégrant cette modification.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 1.*

Le rapport annexé est ***ainsi rétabli****.*

Puis elle examine l'amendement CF 6 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement vise à rétablir l'article 1er lui-même, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, et dont l'objet est d'approuver le rapport annexé au projet de loi, prévu par l'article 5 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 6.*

L'article 1er est ***ainsi rétabli****.*

CHAPITRE IER
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Article 2 : *Trajectoire 2014-2019 de solde structurel*

La Commission étudie l'amendement CF 2 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend rétablir l'article 2, supprimé par le Sénat, en modifiant au passage la trajectoire de solde structurel que nous avons adoptée en première lecture, afin d'intégrer l'effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros présenté par le gouvernement. Ce solde serait inchangé en 2014, ramené à – 2,1 % du PIB au lieu de – 2,2 % en 2015, et de – 1,9 % à – 1,8 % en 2016.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 2.*

L'article 2 est ***ainsi rétabli****.*

Article 3 : *Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires*

La Commission examine l'amendement CF 3 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement rétablit l'article 3 qu'a supprimé le Sénat, tout en procédant à son actualisation pour tenir compte de l'effort supplémentaire consenti pour 2015.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 3.*

L'article 3 est ***ainsi rétabli****.*

Article 4 : *Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel*

La Commission est saisie de l'amendement CF 4 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement rétablit l'article 4, supprimé par le Sénat, et procède à son actualisation pour les raisons invoquées précédemment.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 4.*

*L'article 4 est **ainsi rétabli**.*

Article 5 : *Trajectoire des autres agrégats de finances publiques : dépense publique hors crédits d'impôts, taux de prélèvement obligatoire et dette publique*

La Commission est saisie de l'amendement CF 5 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement rétablit l'article 5, supprimé par le Sénat, et procède à son actualisation pour l'année 2015.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 5.*

*L'article 5 est **ainsi rétabli**.*

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*

La Commission aborde l'amendement CF 12 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement rétablit l'article 7, supprimé par le Sénat, et procède à son actualisation.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 12.*

*L'article 7 est **ainsi rétabli**.*

Article 8 : *Diminution des dépenses en valeur*

La Commission en vient à l'amendement CF 13 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir l'article 8 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Cet article définit les objectifs d'évolution des dépenses de l'État en valeur pour les années 2015 à 2017.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 13.*

*L'article 8 est **ainsi rétabli**.*

Article 9 : *Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période 2014 à 2017*

La Commission examine l'amendement CF 14 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement CF 14 rétablit la rédaction de l'article 9 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 14.*

*L'article 9 est **ainsi rédigé.***

Article 10 : *Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)*

La Commission est saisie de l'amendement CF 15 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement CF 15 rétablit l'article 10 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 15.*

*L'article 10 est **ainsi rétabli**.*

Article 11 : *Instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale*

La Commission examine l'amendement CF 16 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement CF 16 tend à rétablir l'article 11 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve de la suppression d'une disposition prévoyant la consultation obligatoire du Comité des finances locales (CFL).

*La Commission **adopte** l'amendement CF 16, puis l'article 11, **modifié.***

Article 12 : *Mise en réserve sur l'État et l'ONDAM*

La Commission examine l'amendement CF 17 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir la rédaction de l'article 12 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, sous réserve de deux modifications. Il est proposé, d'une part, de reprendre un amendement rédactionnel de la Commission des finances du Sénat, et, d'autre part, d'introduire une disposition également inspirée des travaux du Sénat, visant à garantir la bonne information du Parlement sur l'évolution des mises en réserve de crédits pour chaque programme au cours de l'examen budgétaire.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 17.*

*L'article 12 est **ainsi rédigé.***

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*

La Commission est saisie de l'amendement CF 18 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir l'article 13 dans le texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 18.*

*L'article 13 est **ainsi rétabli**.*

Article 14 : *Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période du budget triennal*

La Commission en vient à l'amendement CF 19 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 19.*

L'article 14 est ***ainsi rétabli****.*

CHAPITRE IV
LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Article 18 : *Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires*

La Commission examine l'amendement CF 7 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir cet article dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, tout en y intégrant les actualisations résultant des amendements apportés aux autres textes financiers pour 2015.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 7.*

L'article 18 est ***ainsi rétabli****.*

Article 19 : *Stabilisation en valeur des niches fiscales hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)*

La Commission aborde l'amendement CF 8 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir la rédaction de l'article 19 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 8.*

L'article 19 est ***ainsi rédigé.***

Article 20 : *Stabilisation en valeur des niches sociales*

La Commission ***adopte*** *l'article* ***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*

La Commission examine l'amendement CF 9 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement tend à rétablir la rédaction de l'article 21 adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 9.*

L'article 21 est ***ainsi rédigé.***

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 : *Institution d'une revue de dépenses*

La Commission examine l'amendement CF 20 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement vise à compléter le texte adopté par le Sénat en y insérant une disposition adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. Celle-ci visait à ce que soit publiée dans l'annexe de la revue des dépenses la liste des crédits d'impôt ainsi que leur montant exécuté au titre des deux années précédentes.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 20, puis l'article 22 **modifié**.*

Article 23 : *Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales*

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

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)*

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

Article 25 : *Amélioration de l'information du Parlement au travers du « Jaune » Opérateurs de l'État*

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

Article 25 *bis* (nouveau) : *Renforcement du suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs et recouvrées par eux*

*La Commission **adopte** l'article **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*

La Commission est saisie de l'amendement CF 10 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'article 26 vise à renforcer le pouvoir des agences régionales de santé sur le budget des établissements publics de santé.

Le Sénat y a introduit deux modifications. Il a d'une part élargi le champ du rapport annuel devant être remis au Parlement à l'ensemble des charges et produits ainsi qu'à la dette de ces établissements publics – modification que je vous propose de conserver dans la mesure où elle améliore l'information du Parlement.

D'autre part, il a souhaité que l'évaluation de l'évolution de la masse salariale porte essentiellement sur l'impact de l'instauration des trente-cinq heures dans les établissements hospitaliers. Or, il ne me paraît pas utile de maintenir cette disposition. C'est pourquoi je vous propose de revenir, sur ce point, à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 10, puis l'article 26* ***modifié****.*

Article 27 A (nouveau) : *Création d'une annexe au projet de loi de finances détaillant les prévisions de solde public pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques*

La Commission aborde l'amendement CF 11 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement vise à compléter cet article, introduit par le Sénat et disposant qu'une annexe au projet de loi de finances détaille les prévisions de solde par sous-secteur d'administration publique, en indiquant que cette présentation s'accompagne de celle des prévisions de recettes et de dépenses.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 11, puis l'article 27 A* ***modifié****.*

Article 27 : *Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage*

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

Article 27 *bis* (nouveau) : *Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie*

La Commission ***adopte*** *l'article* ***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*

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

Article 29 A (nouveau) : *Création d'un mécanisme de « frein à la dette »*

La Commission étudie l'amendement CF 21 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'article 29 A a été adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de cette assemblée. Il prévoit la transmission annuelle par le Gouvernement au Parlement, avant le 15 avril, de l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée, telle que notifiée à la Commission européenne. Il prévoit également un mécanisme dit de « frein à la dette ».

Si je suis favorable à l'amélioration de l'information du Parlement sur l'estimation du niveau de dette publique, je propose en revanche de supprimer ce mécanisme de frein.

La Commission ***adopte*** *l'amendement CF 21, puis l'article 29 A* ***modifié****.*

CHAPITRE V
AUTRES DISPOSITIONS

Article 29 ***bis :*** *Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'État*

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

Article 30 : *Abrogation de l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation*

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

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

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

___

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
___	___	___
Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	**Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**	**Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**
TITRE I^ER^ **ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**	**TITRE I^ER^** **ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**	**TITRE I^ER^** **ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**
Article 1^er^	**Article 1^er^**	**Article 1^er^**
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.	**Supprimé**	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.
		amendement n° CF6
CHAPITRE I^ER^ **LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES**	CHAPITRE I^ER^ **LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES**	CHAPITRE I^ER^ **LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES**
Article 2	**Article 2**	**Article 2**
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.	**Supprimé**	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.
Le solde structurel correspondant à l'objectif à moyen terme mentionné au premier alinéa est atteint en 2019.		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^er^ 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		Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1^er^ de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini à l'annexe 4 au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission

___

comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

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

___

suit :

(en points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel	– 2,4	– 2,1	– 1,8	– 1,3	– 0,8	– 0,2

amendement n° CF2

Article 3

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

1° 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 :

(en points de produit intérieur brut)

	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
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

Article 3

Supprimé

Article 3

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

1° 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 :

(en points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1+2 +3)	–4,4	–4,1	–3,6	–2,7	–1,7	–0,7
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
Solde *structurel* (en points de PIB potentiel) (3)	–2,4	–2,1	–1,8	–1,3	–0,8	–0,2
Dette des administrations publiques	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,0	94,0	94,7	94,0	92,3	89,6

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations publiques, s'établit comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	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	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
- des administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,3	0,0	0,3

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations publiques, s'établit comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	**-4,4**	**-4,1**	**-3,6**	**-2,7**
Dont :				
– administrations publiques centrales	-3,6	-3,6	-3,3	-2,7
– administrations publiques locales	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3
– administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,3	0,0	0,3

amendement n° CF3

Article 4

L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Effort structurel dont :	0,4	0,5	0,2	0,4
– 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 4

Supprimé

Article 4

L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017
Effort structurel dont :	**0,4**	**0,6**	**0,2**	**0,3**
– mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,1	0,1	– 0,1	– 0,2
– effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,6

amendement n° CF4

Article 5

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation

Article 5

Supprimé

Article 5

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission

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'impôt	56,5	56,1	55,5	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4
Dépense publique, y compris crédits d'impôt	57,7	57,6	57,0	56,1

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'impôt	56,5	56,1	55,4	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,7	44,5	44,5
Dépense publique, y compris crédits d'impôt	57,7	57,5	56,9	56,0

amendement n° CF5

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 1er :

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 1er ;

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 1er août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou

Article 6

(Conforme)

Article 6

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
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 1er.		
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. À 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.		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
CHAPITRE II **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2014-2017**	CHAPITRE II **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2014-2017**	CHAPITRE II **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2014-2017**
Article 7	**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 :	**Supprimé**	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'impôt

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	**1,4**	**1,1**	**1,9**	**1,8**
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	**2,3**	**1,6**	**2,0**	**2,0**
Dont : *- administrations publiques centrales*	*0,4*	*0,3*	*0,8*	*0,4*
- administrations publiques centrales, y compris crédits d'impôt	*2,6*	*1,4*	*1,1*	*0,8*
- administrations publiques locales	*1,2*	*0,3*	*1,8*	*1,9*
- administrations de sécurité sociale	*2,3*	*0,8*	*2,1*	*2,3*

Taux de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédits d'impôt

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	**1,4**	**1,1**	**1,9**	**1,9**
Dont : *- administrations publiques centrales*	*0,4*	*0,1*	*0,7*	*0,4*
- administrations publiques locales	*1,2*	*0,5*	*1,9*	*2,0*
- administrations de sécurité sociale	*2,3*	*0,8*	*2,1*	*2,3*
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	**2,3**	**1,5**	**2,0**	**2,0**
Dont : *- administrations publiques centrales*	*2,5*	*1,2*	*1,0*	*0,8*

amendement n° CF12

Article 8	**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	**Supprimé**	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 résultant de la loi n° … du …

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
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.		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.		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.
		amendement n° CF13
Article 9	**Article 9**	**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.	Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 36 et 37 de la loi n°… du … de finances pour 2015, *ne peut augmenter* sur la période de programmation.	Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 36 et 37 de la loi n° … du … de finances pour 2015, est stabilisé pour les années 2012 à 2017.
		amendement n° CF14
Article 10	**Article 10**	**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 :	**Supprimé**	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		**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 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 :		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, tel que modifié par l'article 78 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 :

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission

___

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

amendement n° CF15

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 *(en %)*

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,3	1,8	1,9
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	*2,7*	*1,8*	*2,2*	*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.

III (nouveau). – Cet objectif est déterminé après consultation du Comité des finances locales et ensuite suivi et piloté, au cours de l'exercice, en lien permanent avec ledit comité, lequel dispose des mêmes pouvoirs que les organismes de sécurité sociale pour

Article 11

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

Tableau supprimé

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. *Il est déduit de ce montant le coût cumulé, à partir de 2014, des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales, tel qu'il est calculé par le Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales.*

III. – *Le Gouvernement présente devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de l'objectif d'évolution de la dépense*

Article 11

Cet objectif s'établit comme suit :

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

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,3	1,8	1,9
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	*2,7*	*1,8*	*2,2*	*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.

amendement n° CF16

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.	*publique locale*. Cet objectif est déterminé après consultation du comité des finances locales et ensuite suivi, au cours de l'exercice, en lien *avec ce* comité.	
Article 12	**Article 12**	**Article 12**
I. – Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés 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 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.	I. – Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés 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 *entre 6 % et 8 %* des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. *L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement »* peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.	I. – Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés 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. L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.
		Le montant des crédits mis en réserve, dans les conditions mentionnées au premier alinéa du présent I, sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et sur les autres titres est détaillé et justifié pour chaque programme dans le projet de loi de finances de l'année et, le cas échéant, dans les projets de lois de finances rectificatives.
	Le montant des crédits mis en réserve pour chaque programme est communiqué aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard le 15 janvier de l'année qui suit l'adoption de la loi de finances de l'année. Ce montant leur est également communiqué au moment du dépôt de tout projet de loi de finances.	Par dérogation au deuxième alinéa, au titre de la loi n°… du … de finances pour 2015, ce montant et sa répartition par programme sont présentés par le Gouvernement aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard le 15 janvier 2015.
II. – À compter du 1er 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	II. – À compter du 1er janvier 2015, une fraction représentant au moins *0,5 %* du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	II. – À compter du 1er 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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.	mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.	mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.
		amendement n° CF17
CHAPITRE III **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2015-2017**	CHAPITRE III **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2015-2017**	CHAPITRE III **L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2015-2017**
Article 13	**Article 13**	**Article 13**
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 :	**Supprimé**	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 :

Crédits de paiement	Loi de finances pour 2014	Loi de finances pour 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 (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

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
___	___
Supprimé	**Retour au texte de l'Assemblée nationale** **amendement n° CF18**

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
Article 14	**Article 14**	**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 :	**Supprimé**	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		**2014** | **2015** | **2016** | **2017** 56,86 | 53,20 | 49,53 | 45,86
Cet ensemble est constitué par :		Cet ensemble est constitué par :
1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;		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.		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.		Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.
		amendement n° CF19
Article 15	**Article 15**	**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 pour 2012, tel que modifié par l'article 15 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 :	*(Conforme)*	
2015 | **2016** | **2017** 309 | 120 | 87		
Article 16	**Article 16**	**Article 16**
I. – À compter du 1er janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération	*(Conforme)*	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
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.		
Les possibilités de recours aux affectations sont détaillées en annexe au 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 1er 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 en application du mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011–1977 du 28 décembre 2011 précitée. Toute modification du niveau de plafonnement des taxes mentionnées au présent III est justifiée.		
IV. – À compter du 1er 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 en application du III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État. Les dispositions du		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
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**	CHAPITRE IV **LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES**	CHAPITRE IV **LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES**
Article 17	**Article 17**	**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.	*(Conforme)*	
Article 18	**Article 18**	**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 1er juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :	**Supprimé**	L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1er juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :
2015 | **2016** | **2017** – 4 | – 6 | – 8		**2015** | **2016** | **2017** – 2 | – 6 | – 8
L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.		L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente. **amendement n° CF7**
Article 19	**Article 19**	**Article 19**
I. – Le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 80,6 milliards d'euros en 2015, 81,8 milliards d'euros en 2016 et	I. – *À compter du 1er 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*	I. – Le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 80,6 milliards d'euros en 2015, 81,8 milliards d'euros en 2016 et

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
86,2 milliards d'euros en 2017.	*rectificative pour 2012,* ne peut excéder *70,6 milliards d'euros courants.*	86,2 milliards d'euros en 2017.
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 du présent I.		
II. – Le montant annuel des crédits d'impôt ne peut excéder 24,7 milliards d'euros en 2015, 25,9 milliards d'euros en 2016 et 30,3 milliards d'euros en 2017.	II. – *À compter du 1er janvier 2015,* le montant annuel des crédits d'impôt, *hors crédit d'impôt prévu au même article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 précitée,* ne peut excéder *14,7 milliards d'euros courants.*	II. – Le montant annuel des crédits d'impôt ne peut excéder 24,7 milliards d'euros en 2015, 25,9 milliards d'euros en 2016 et 30,3 milliards d'euros en 2017.
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 au premier alinéa du présent II.		**amendement n° CF8**
Article 20	**Article 20**	**Article 20**
À compter du 1er 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 à la charge de l'employeur mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, est stabilisé en valeur.	À compter du 1er 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 à la charge de l'employeur mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, *ne peut excéder le montant de l'année précédente.*	*(Sans modification)*
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		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
pour 2015, ainsi que les créations, modifications et suppressions des exonérations ou abattements d'assiette mentionnés au premier alinéa du présent article.		
Article 21	**Article 21**	**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 1er 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.	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, *entrées en vigueur à partir du* 1er janvier 2015, *ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent* leur entrée en vigueur.	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 1er 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.
		amendement n° CF9
TITRE II	**TITRE II**	**TITRE II**
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT	**DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT**	**DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT**
CHAPITRE IER	CHAPITRE IER	CHAPITRE IER
REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES	**REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES**	**REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES**
Article 22	**Article 22**	**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 ladite 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	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 ladite 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'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions	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 ladite 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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
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. Elle dresse également la liste des crédits d'impôt et présente leurs montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt pour les deux dernières années précédentes.	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, *ainsi qu'un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux.*	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, ainsi qu'un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux. Elle dresse la liste des crédits d'impôt et présente leurs montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt pour les deux dernières années précédentes.
		amendement n° CF20
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 de l'année. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en oeuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.		
III. – Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1er mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances de l'année, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I.		
Article 23	**Article 23**	**Article 23**
Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1er janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'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	Pour toute mesure, *entrée en vigueur* pour une durée limitée *à partir du* 1er janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'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	*(Sans modification)*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
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, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable définis à l'annexe statistique, tome 2 du rapport économique, social et financier, son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût.	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, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable définis à l'annexe statistique, tome 2 du rapport économique, social et financier, son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût. *Est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe qui dresse la liste des crédits d'impôt et présente les montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt, pour les deux années précédentes.*	
CHAPITRE II **OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS**	CHAPITRE II **OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS**	CHAPITRE II **OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS**
Article 24	**Article 24**	**Article 24**
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 :		*(Sans modification)*
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 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. »	« Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste *mentionnée* au premier alinéa, *l'interdiction s'applique un an après la publication de l'arrêté modifiant ladite liste*. »	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
Article 25	**Article 25**	**Article 25**
I. – L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est complété par les trois alinéas ainsi rédigés :	I. – L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est complété par *quatre* alinéas ainsi rédigés :	
« Cette annexe présente également :		
« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimées ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances ;	« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimées ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances *de l'année* ;	
« 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. »	« 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, *de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement,* 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. »	
	« 3° (nouveau) *L'évolution, sur les trois derniers exercices, de la surface utile brute du parc immobilier de l'opérateur ainsi que du rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc immobilier. »*	
II *(nouveau).* – Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes rendent publique, chaque année, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de l'établissement.		
	Article 25 *bis (nouveau)*	**Article 25 *bis***
	Les bénéficiaires des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, recouvrant directement le produit de la taxe qui leur est affectée, transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, l'assiette et le produit de ladite taxe pour l'exercice précédent, ainsi que les	*(Sans modification)*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ___	Texte adopté par le Sénat en première lecture ___	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique ___
	prévisions y afférentes pour l'année en cours et l'année suivante.	
CHAPITRE III **ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**	CHAPITRE III **ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**	CHAPITRE III **ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**
Article 26	**Article 26**	**Article 26**
I. – L'article L. 6143-4 du code de la santé publique est ainsi modifié :		
1° Après le 2°, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :		
« 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.		
« 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.		
« Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent 2° *bis*, 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.		
« Les modalités d'application des deuxième et troisième alinéas du présent 2° *bis* sont fixées par décret ; »		
2° Le quatrième alinéa du 3° est supprimé.	2° Le *septième* alinéa est supprimé ;	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
___	___	___
	3° (nouveau) *Au cinquième alinéa, la référence : « septième alinéa » est remplacée par la référence : « 2°* bis *» ;*	
	4° (nouveau) *Au huitième alinéa, la référence : « de l'alinéa précédent » est remplacée par la référence : « du 2°* bis *du présent article ».*	
	I bis (nouveau). *– L'article L. 6162-11 du même code est ainsi modifié :*	
	1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :	
	« Le 2° bis *et l'avant-dernier alinéa de l'article L. 6143-4 sont applicables au 3° du même article L. 6162-9. » ;*	
	2° Au dernier alinéa, après la référence : « 9° », les mots : « du même article » sont remplacés par la référence : « dudit article L. 6162-9 ».	
	I ter (nouveau). *– Au deuxième alinéa du XX de l'article 1er de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les références : « les septième et huitième alinéas » sont remplacées par les références : « le 2°* bis *et l'avant-dernier alinéa ».*	
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 déjà décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.	II. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution *des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements publics de santé. Les données relatives aux dépenses de personnel détaillent notamment les effets des accords locaux relatifs à la réduction et à l'organisation du temps de travail, l'impact des mesures prises au niveau national affectant les rémunérations et les charges, des mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, leur coût pour le dernier exercice clos et pour l'exercice à venir, ainsi que leur impact prévisionnel sur l'objectif national de dépenses*	II. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements de santé. Les données relatives aux dépenses de personnel détaillent 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 déjà décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ___	Texte adopté par le Sénat en première lecture ___	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique ___
	d'assurance-maladie.	**amendement n° CF10**
	Article 27 A *(nouveau)*	**Article 27 A**
	I. – Une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif.	I. – Une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif, accompagnées des prévisions de recettes et de dépenses dont elles résultent.
	II. – L'annexe mentionnée au I précise, pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement.	**amendement n° CF11**
Article 27	**Article 27**	**Article 27**
Le code du travail est ainsi modifié :		*(Sans modification)*
1° Le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie est complété par une section 6 ainsi rédigée :		
« Section 6		
« Suivi financier du régime d'assurance chômage		
« *Art. L. 5422-25.*– 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.		
« Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné au premier	« Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné au premier	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ___	Texte adopté par le Sénat en première lecture ___	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique ___
alinéa du présent article, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier. » ;	alinéa du présent article, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation *financière* de l'assurance chômage *précisant notamment les mesures mises en oeuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme.* » ;	
2° Au premier alinéa de l'article L. 5422-20, après la référence : « L. 5422-16 », est insérée la référence : « et de l'article L. 5422-25 ».		
	Article 27 *bis (nouveau)*	**Article 27 *bis***
	Le I de l'article L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 3° ainsi rédigé :	*(Sans modification)*
	« 3° Présente devant les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat mentionnées à l'article L.O. 111-9 les orientations prévues au 4° de l'article L. 182-2-3. Il transmet au Parlement un rapport annuel sur le bilan de la négociation avec les professionnels de santé comprenant une évaluation de l'impact financier des mesures conventionnelles et de leurs conséquences en matière d'organisation des soins. »	
CHAPITRE IV **ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**	CHAPITRE IV **ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**	CHAPITRE IV **ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**
Article 28	**Article 28**	**Article 28**
I. – 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 au II de l'article 11 de la présente loi.	I. – Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, *un rapport présentant le bilan de l'exécution de* l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé au II de l'article 11 de la présente loi. *Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.*	*(Sans modification)*
À compter de 2016, le Gouvernement présente, en outre, à ce comité une décomposition, sur		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
l'ensemble de la période de programmation, de l'objectif mentionné au premier alinéa du présent I 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.		
II *(nouveau)*. – Une annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres.	II. – Une annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales *ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet*, au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres. *Elle présente de façon distincte chaque dispositif compris dans ce périmètre.*	
Ces données individuelles sont mises à la disposition du public sur internet sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.		
Article 28 *bis (nouveau)*	**Article 28 *bis***	**Article 28 *bis***
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.	*(Conforme)*	
CHAPITRE V **AUTRES DISPOSITIONS**	CHAPITRE V **AUTRES DISPOSITIONS**	CHAPITRE V **AUTRES DISPOSITIONS**
	Article 29 A *(nouveau)*	**Article 29 A**
	I. – Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 avril, l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture ___	Texte adopté par le Sénat en première lecture ___	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique ___
	la Commission européenne en application du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne. Cette estimation est exprimée en valeur nominale ainsi qu'en pourcentage du produit intérieur brut de cette même année.	
	II. – Lorsque l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée, transmise conformément au I, fait apparaître que la dette publique excède 100 % du produit intérieur brut, le Gouvernement transmet au Parlement, avant le 1er juillet, un rapport présentant les mesures permettant de porter le solde des administrations publiques à un niveau supérieur au solde stabilisant le ratio d'endettement au cours des trois exercices suivants.	II. – **Supprimé** **amendement n° CF21**
	Tant que la dette publique n'est pas revenue à un niveau inférieur à 100 % du produit intérieur brut et à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle il a été constaté que la dette publique excédait 100 % du produit intérieur brut, un rapport annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes analyse la mise en oeuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II.	
	Le solde stabilisant le ratio d'endettement au sens du présent article correspond au produit du ratio d'endettement de l'année précédente, exprimé en points de produit intérieur brut, par l'opposé du taux de croissance nominale du produit intérieur brut de l'année considérée.	
Article 29	**Article 29**	**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	*(Conforme)*	

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
___	___	___
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 1er août 2001 relative aux lois de finances.		
Article 29 *bis (nouveau)*	**Article 29 *bis***	**Article 29 *bis***
I. – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, les organismes, autres que l'État, relevant de la catégorie des administrations publiques centrales et dont la liste est établie par l'arrêté mentionné au 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, ainsi que les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale publique ne peuvent conclure les contrats suivants :		*(Sans modification)*
1°Les contrats de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004 559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ;		
2°Les autorisations d'occupation temporaire, au sens de l'article L. 2122–6 du code général de la propriété des personnes publiques, les baux emphytéotiques administratifs, au sens de l'article L. 2341–1 du même code, les baux emphytéotiques hospitaliers, au sens de l'article L. 6148-2 du code de la santé publique ou les contrats de crédit-bail, au sens des articles L. 313–7 à L. 313–11 du code monétaire et financier, qui ont pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.		
Cette interdiction ne s'applique pas aux projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié avant le 1er janvier 2015.		
II. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'État peut conclure, pour le compte d'un organisme mentionné au premier alinéa du I, un des contrats mentionnés aux 1° et 2° du même I. Ces conditions comprennent notamment le fait que :	II. – L'État peut conclure, pour le compte *d'une personne publique mentionnée au* I, un des contrats mentionnés aux 1° et 2° du même I *sous réserve que :*	
1° L'instruction du projet a été réalisée par le ministère de tutelle ;	1° *Le ministère de tutelle ait procédé à l'instruction du projet ;*	
2° L'opération s'avère soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques ou sur la situation financière de l'organisme.	2° L'opération *soit* soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques *et* sur la situation financière de *la personne publique.*	
	Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II.	
III. – Après l'article L. 1414–2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1414–2–1 ainsi rédigé :		
« *Art. L. 1414–2–1.*– Lorsqu'elles concluent un contrat de partenariat, au sens de l'article L. 1414–1, les collectivités territoriales et leurs établissements publics produisent, pour les projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié après le 1er janvier 2016, une évaluation préalable, au sens de l'article L. 1414–2, et la transmettent aux services de l'État compétents.		
« Les services de l'État compétents produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée. »		

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par la Commission en vue de son adoption en séance publique
Article 30	**Article 30**	**Article 30**
I. – 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.		*(Sans modification)*
II *(nouveau)*. – 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 : « 14 de la loi n° du de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. »	II. – **Supprimé**	

Texte adopté par l'Assemblée nationale, supprimé par le Sénat et rétabli par la Commission

___

RAPPORT ANNEXÉ
À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES
POUR LES ANNÉES 2014 À 2019

I. – LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE 78

A. – LES PERSPECTIVES À COURT TERME (2014-2015) 78

B. – LES PERSPECTIVES À MOYEN TERME (2016-2019) 79

II – LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA SECONDE PARTIE DE LA LÉGISLATURE 80

A. – LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE 80

1. L'ÉVOLUTION DES RECETTES, DES DÉPENSES ET DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 80

2. LA TRAJECTOIRE À POLITIQUE INCHANGÉE 83

3. L'ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL ET DE L'EFFORT STRUCTUREL DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES 84

4. TRAJECTOIRE DE DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (ÉCART AU SOLDE STABILISANT, FLUX DE CRÉANCES) 89

5. LE CADRE EUROPÉEN 90

B. – LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, CONDITION DE LA BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES 91

1. LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE 92

2. LA BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS : LE PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ 94

III. – LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR ET RÈGLES DE GOUVERNANCE 96

1. UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES AU RETOUR VERS L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES 98

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 101

3. UN BUDGET TRIENNAL QUI DÉCLINE L'EFFORT DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES MAIS MARQUE ÉGALEMENT LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT 103

B. – LA TRAJECTOIRE DES ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE 105

C. – LA TRAJECTOIRE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ... 106

1. MAÎTRISER LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE EN GARANTISSANT LA QUALITÉ DES SOINS 106

2. LES DÉPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE ET D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR CHACUN DES EXERCICES DE LA PÉRIODE DE LA PROGRAMMATION 107

3. LES DÉPENSES DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE ET DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR CHACUN DES EXERCICES DE LA PÉRIODE DE LA PROGRAMMATION 108

D. – LA TRAJECTOIRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES 108

E. – LES RÈGLES DE GOUVERNANCE 109

1. LES MESURES TRANSVERSALES DE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES, PRÉVENTIVES ET CORRECTIVES 110

2. LES MESURES DE GOUVERNANCE PORTANT SUR LES ODAC ET SUR LES AGENCES DE L'ÉTAT 110

3. LES MESURES DE GOUVERNANCE PORTANT SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES 111

4. LES MESURES DE GOUVERNANCE PORTANT SUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE 111

5. LES MESURES DE GOUVERNANCE PORTANT SUR LES DÉPENSES FISCALES ET LES NICHES SOCIALES 111

6. L'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION AU PARLEMENT 112

Annexes :

Annexe 1 : Effort structurel par sous-secteurs

Annexe 2 : Précisions méthodologiques concernant le budget triennal

Annexe 3 : Changements méthodologiques et conceptuels en lien avec l'application des nouvelles conventions de comptabilité nationale

Annexe 4 : Principales définitions

Annexe 5 : Périmètre des mesures exceptionnelles et temporaires à exclure du solde structurel

Annexe 6 : 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

Texte adopté par le Sénat en première lecture	**Propositions de la Commission**
___	___
RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019	**RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019**
Supprimé	**Retour au texte de l'Assemblée nationale**
	amendement n° CF1

Texte adopté par l'Assemblée nationale, supprimé par le Sénat et rétabli par la Commission

___

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'accélèreraient 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 la présente 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 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 Fonds monétaire international 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
Écart 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, au *b* du 1 de son article 3, 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 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 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 1er 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 précitée 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 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 points de PIB en 2011 à -4,1 points 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'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 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)

En points de PIB, sauf mention contraire	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio de dépenses publiques *	56,4	56,5	56,1	55,5	54,5
Ratio de prélèvements obligatoires (PO)	44,7	44,7	44,6	44,5	44,4
dont ratio de PO hors contentieux	*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'impôt
(**) = recettes brutes – PO (hors PO UE) – Clé en recettes en crédits d'impôt

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 de finances et de financement de la sécurité sociale 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[2]	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	1,75

*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
Administrations publiques y compris crédits d'impôt	*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
Dont administrations publiques centrales y compris crédits d'impôt	*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. Au 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 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 de finances et de financement de la sécurité sociale 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
dont inflexion de l'Ondam par rapport à son évolution tendancielle	*0,1*	*0,3*	*0,4*	*0,5*	*0,7*	*0,8*
dont inflexion sur les dépenses de l'État	*0,3*	*0,5*	*0,9*	*1,1*	*1,4*	*1,6*
dont autres	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,6*	*0,8*	*1,1*
Mesures en PO (prises après mai 2012, y compris LFI 2014 et CICE, pacte de responsabilité, hors contentieux, y compris 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 points du PIB en 2017 contre -2,8 points 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 pro-cycliques 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 inferieure 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 système européen des comptes nationaux 2010 (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 loi de programmation des finances publiques 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'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (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 obligatoires[9] 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'IR et d'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 apparait 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 structurel[10]. Enfin, cette approche s'apparente à la méthodologie suivie par la Commission européenne.

[9] *Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.*

[10] *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 structurel[11]

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 (IR et CSG, 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 Rs peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle q à l'écart de production :

$$R_S = R(\frac{Y^*}{Y})^{\theta}$$

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 des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{cho} = D^{cho}(\frac{Y^*}{Y})^{\varepsilon}$$

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 points environ en 2014 comme en 2015 :

– À hauteur de 0,25 point en raison de la révision de la croissance potentielle d'environ 0,5 point ;

– À hauteur de 0,1 point 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

[11] *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'ajustement structurel des comptes publics se poursuivra et sera amplifié sur la période 2015-2017, à un rythme de l'ordre de 0,25 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 0,25 point d'écart par an en moyenne. Par ailleurs, l'ajustement structurel serait inférieur de près de 0,1 point en 2014 et 2015 par rapport au référentiel prévalent pour la programmation précédente en lien avec le changement de traitement des crédits d'impôt (cf. encadré 2).

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 contribution sociale de solidarité des sociétés à l'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 disparaitraient 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

En % de PIB potentiel	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
Dont effort structurel	1,2	0,4	0,5	0,2	0,4		
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		
Dont composante non discrétionnaire	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0		
Dont clé en crédits d'impôts	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1		

Évolution de l'effort structurel des administrations publiques, et détail par sous-secteur

En % de PIB potentiel	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,2	0,4	0,5	0,2	0,4
dont Administrations publiques centrales	0,9	0,2	0,2	0,1	0,2
dont Administrations publiques locales	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
dont Administrations de sécurité sociale	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 décrue 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'endettement[12].

La trajectoire de dette publique des administrations publiques, et détail par sous-secteur

En points de PIB	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
dont APUC	73,6	76,1	77,9	78,9	78,9		
dont ASSO	10,0	10,3	10,4	10,1	9,4		
dont APUL	8,6	8,8	8,9	9,0	9,0		

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
Écart 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
dont soutien financier à la zone euro	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)[13] – 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.

---

[12] *Les autres flux de créances sont supposés nuls de manière conventionnelle à partir de 2016, hormis ceux relatifs à la Caisse nationale des autoroutes.*

[13] *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

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014 et suivants
Dette 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 via le FESF			23,6	29,2	31,4
dont Irlande via le FESF		1,6	2,6	3,8	3,8
dont Portugal via 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 point en 2013, puis de 0,8 point en 2014 et 2015, ou, au sens de l'effort en termes de volume de mesures ou « bottom-up »[14], un effort de 1,5 point en 2013 puis de 1,0 point 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 de 1,1 % en 2014 et d'une inflation de 1,2 % en 2013 et de 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 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 ».

[14] *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.*

En octobre 2014, la France présentera un PLF et un PLFSS pour 2015, qui seront examinés par la Commission européenne conformément au règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro. 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.

B. – 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 territoriales et les régimes sociaux par rapport à leur progression spontanée. Cet effort a été accru dès l'été par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale 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 maitrise 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 à 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 territoriales 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, communes et établissements publics de coopération intercommunale, 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€[15]. 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 %.

---

[15] *Source : Observatoire des finances locales (OFL).*

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 PLFSS (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 à 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 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 l'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)[16].

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 1er 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 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 sera également supprimée en 2016, ce qui représente une baisse de fiscalité de plus de 2,5 Md€.

[16] *Revenu de solidarité active (RSA)-activité et prime pour l'emploi (PPE).*

Par ailleurs, le taux nominal de l'IS passera de 33,33 % 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

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 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 de finances et de financement de la sécurité sociale antérieures au 1er 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 mesures nouvelles au sens de l'article 18 de la présente 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
Elasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	0,7	0,9	1,0	1,0

Note : (*) en sommant la ligne mesures nouvelles 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 présente 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 1er 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 (points 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 (points 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 (points 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 (points 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 :

Dépenses / Recettes / Solde budgétaire / Solde effectif

	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 point de PIB)	-3,3	-3,6	-3,6	-3,4	-2,7
Dépenses (en point de PIB)	21,5	21,8	21,4	21,0	20,3
Recettes (en point 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 compatibilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier de l'État. Il en est de même pour des dotations non consomptibles (en capital) effectuées par l'État en faveur de 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 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 –0,5 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 –0,5 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 significatifs de l'État ayant un impact potentiel sur sa situation financière sont, en application de la norme 13 du recueil des normes comptables de l'État, présentés en annexe au 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'entrainant 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 1 302 Md€ au 31 décembre 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, ENIM[17], SEITA[18] et CANSSM[19]) 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 n° 2001-692 du 1er 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 appelable 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.

– 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 territoriales) : 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 an[20]), 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.

[17] *Établissement national des invalides de la marine*

[18] *Régime de retraite de la société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes*

[19] *Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines*

[20] *La décomposition de ce montant est précisée dans l'encadré.*

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 tendanciel 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 tendanciel 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 pour l'année 2014 (7 Md€). Il a été revu cette année afin de tenir compte de :

– l'exclusion de l'assiette du tendanciel 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 tendanciel 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 (-0,2 Md€) ;

– un relèvement du tendanciel des opérateurs, pour tenir compte notamment d'une révision de l'assiette 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 tendanciel 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 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

En crédits de paiement (CP) et en Md€, au format PLF 2015	**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
Soit en écart à 2014		*-1,82*	*-2,08*	*-2,26*
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
Soit en écart à 2014		*-1,00*	*0,50*	*-1,00*
Transferts aux collectivités locales (PSR et mission RCT*)	56,86	53,20	49,53	45,86
Soit en écart à 2014		*-3,67*	*-7,33*	*-11,00*
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
Soit en écart à 2014		-4,19	-6,35	-11,52
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 (EPLE), 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 dix 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

En CP et en Md€	**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

*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 1er août 2001 précitée, 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 0 *bis* 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 équivalents temps plein), 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 n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale 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)[21] 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

En points de PIB, sauf mention contraire	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

[21] *Les recettes d'EDF au titre de cette contribution, ainsi que les dépenses afférentes, sont intégrées dans le champ des ODAC.*

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

En points de PIB sauf indication contraire	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.

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 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 et 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

En Md€	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 n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 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 (APL) actuellement financée par la branche Famille. Ce transfert couvre une partie des réductions de cotisations sociales mises en œuvre au 1er janvier 2015 par la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité

sociale pour 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 Arrco 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

En Md€ en comptabilité nationale	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

En Md€ en comptabilité nationale	**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 territoriales 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 territoriales (-11 Md€ entre 2015 et 2017, après une réfaction de la dotation globale de fonctionnement de -1,5 Md€ en 2014), ce qui devrait inviter les collectivités territoriales 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 territoriales progresseront de 10 Md€ entre 2014 et 2017, soit de +1,3% par an en moyenne.

Dépenses, recettes et solde des administrations publiques locales

En points de PIB, sauf mention contraire	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). La présente 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 au 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 15 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est abrogé et est remplacé par l'article 17 de la présente loi.

L'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics : l'article 17 de la même loi 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)[22], 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 1er janvier 2016 ou, si elles ne l'étaient pas, rebudgétisées à compter du 1er janvier 2017, toute dérogation à ce principe devant faire l'objet d'une justification dans une annexe au 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 loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques 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).

---

[22] *« 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 territoriales, cet objectif est indicatif, et exprimé selon les normes de la comptabilité générale afin d'être directement compréhensible par les collectivités territoriales.

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-annuel.

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 loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 précitée 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 loi, 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 loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 précitée 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 loi n° 2010-1465 du 28 décembre 2010 précité 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 n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques 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 LPFP : le Gouvernement présente chaque année, au moment du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) prévu à l'article 48 de la LOLF, un bilan de la mise en œuvre des différents articles de la LPFP.

Annexe 1 : 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 :

	Contribution à l'effort structurel du sous-secteur des APU	*Contribution au solde structurel du sous-secteur des APU*
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 territoriales).	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 territoriales).	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

En points de PIB potentiel, sauf mention contraire		**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
APUC	Solde effectif (points de PIB)	-3,2	-3,6	-3,7	-3,4	-2,8
	Solde conjoncturel (points 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 (points de PIB)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Solde conjoncturel (points 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 (points de PIB)	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,3
	Solde conjoncturel (points 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

En points de PIB potentiel		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
	dont effort en recettes	0,8	0,0	0,1	0,0	-0,1
	dont effort en dépense	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
	dont effort en recettes	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
	dont effort en dépense	-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
	dont effort en recettes	0,6	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	dont effort en dépense	-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 2 : 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 à l'article 8 de la présente 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, 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 toutes natures 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 présente 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 territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, et qui sont énumérées et évaluées dans l'annexe « Évaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances, conformément au 1° de l'article 51 de la LOLF. La présente 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 bénéficier 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 assujetti 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 1er 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 1er 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 présente 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

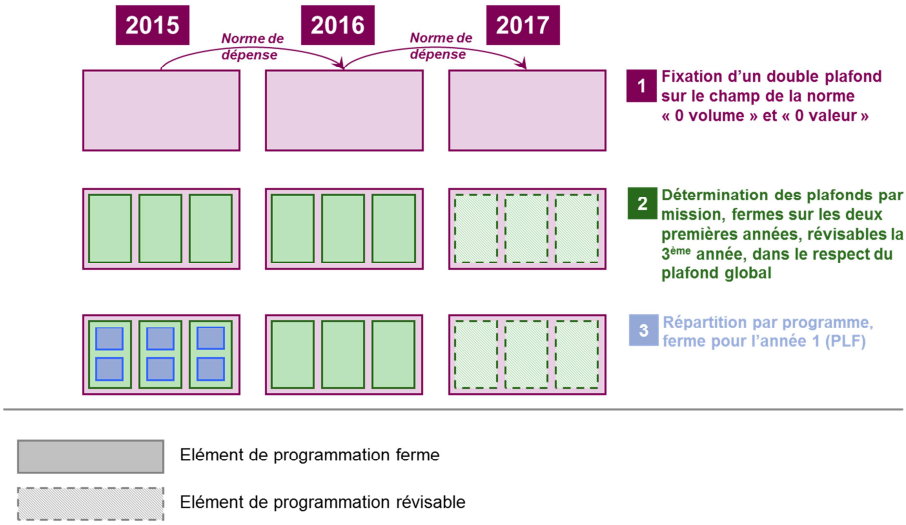
Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

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.

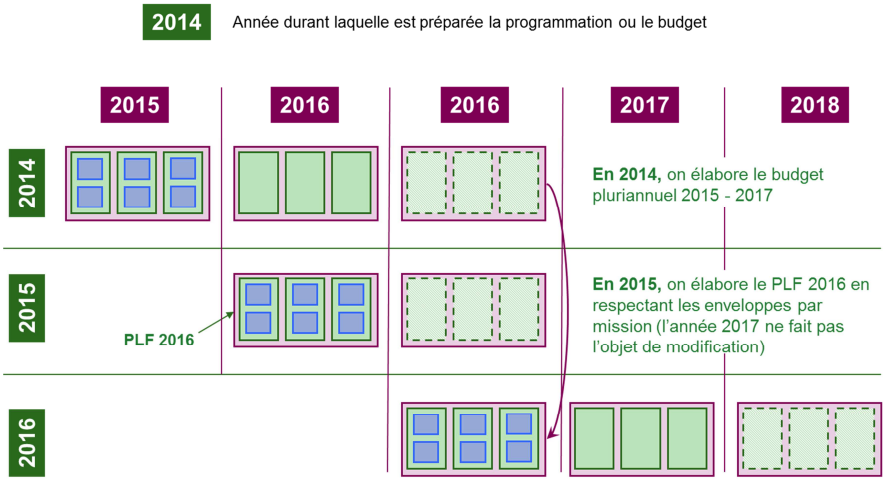
La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique (programmes, actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.

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 à 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 à 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 3 : Changements méthodologiques et conceptuels en lien avec l'application des nouvelles conventions de comptabilité nationale

Un nouveau système européen des comptes nationaux, 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 2014[23]. 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 restituables[24] sont désormais enregistrés comme un surplus de dépenses[25] 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 (+15,5 Md€ sur la dépense en 2013 et +14 Md€ sur les recettes, toutes choses égales par ailleurs).

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.

---

[23] *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*

[24] *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. »*

[25] *Selon la nature du crédit d'impôt, le reclassement a lieu en subvention, en prestation sociale ou en aide à l'investissement.*

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 présente loi de programmation des finances publiques et dans son rapport annexé.

III. – Soultes

Les soultes[26] étaient auparavant comptabilisées comme des recettes publiques l'année de leur versement. Dans le SEC 2010, le montant d'une soulte est étalé sur la durée entière de versement des pensions.

Ce nouveau traitement dégrade le solde l'année du versement d'une soulte (seule une fraction de la soulte, 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 soulte des industries électriques et gazières. À l'inverse, en 2013, l'ensemble des soultes[27] 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. – Alignement 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 (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 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 0,5 Md€ en 2013.

---

[26] *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.*

[27] *Les transferts reçus sont les suivants :* i) *Régime de retraite de France-Télécom transféré à l'État en 1997, pour 37,5 Md de Francs ;* ii) *Industries électriques et gazières (IEG) transféré à la CNAV en 2005, pour une soulte 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 2 Md€.*

Annexe 4 : 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[28] ».

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 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'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 est défini à l'article 2 de la présente loi de programmation.

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

---

[28] *Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La 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, 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.*

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 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 LPFP 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 obligatoires[29] et la Commission européenne 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 :

[29] *Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.*

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'IR et d'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 apparait 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 structurel[30]. Enfin, cette approche s'apparente à la méthodologie suivie par la Commission européenne.

Encadré : Mode de calcul du solde structurel[31]

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 (IR CSG, 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 :

$$R_S = R(\frac{Y^*}{Y})^\theta$$

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.

$$D_s^{cho} = D^{cho}(\frac{Y^*}{Y})^\varepsilon$$

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.

[30] *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).*

[31] *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 5 : 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'évènements 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 européenne admet explicitement la difficulté inhérente à la manipulation de ce concept. Dans une publication de 2006[32], elle souligne notamment qu'un *one-off* ne peut avoir qu'une influence temporaire sur le déficit, et ne doit pas être récurrent[33].

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 »[34]. 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 ;

---

[32] *Cf. Public finances in EMU 2006.*

[33] *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.*

[34] *« an indicative list of types of operations that could be considered as one-off and temporary measures ».*

– 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.

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'évènements, 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 évènements 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 paiement 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 européenne, 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 parait 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 6 : 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

LOI ORGANIQUE relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contienne les éléments suivants :	PARTIES CORRESPONDANTES du rapport annexé
1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;	Ensemble du rapport, notamment partie I sur le contexte macroéconomique
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 ;	Parties II. et III. : la trajectoire des finances publiques et analyse par sous-secteurs
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 ;	Partie III.C.2 : Dépenses d'assurance vieillesse et d'allocations familiales
4° Pour chacun des exercices de la période de la program–mation, 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 ;	Partie III.C.3 : Dépenses des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage
5° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;	Partie III : La trajectoire des finances publiques par sous-secteur
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 ;	Partie III : La trajectoire des finances publiques par sous-secteur), notamment III.A partie « Passage LPFP- PLF » et III.C partie « Passage LPFP – PLFSS
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 ;	Partie II.A.2
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 ;	Partie III.A
9° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1er, 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 ;	Partie II.A.3 : Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques et III.
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 ;	Partie I.C : Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel et la justification des écarts par rapport aux estimations de la Commission européenne
11° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;	Partie II.A.3 : Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques

LOI ORGANIQUE relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contienne les éléments suivants :	PARTIES CORRESPONDANTES du rapport annexé
12° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er.	Partie II.A.1 : Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques
Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.	Partie II.A.5 : Le cadre européen