

N° 56

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 234, 268 et T.A. 28

**Sénat :** 40, 57 et 58 (2017-2018)



# SOMMAIRE

Pages

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

<b>I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE CRÉDIBLE</b> .....	8
<b>A. UN RYTHME DE CROISSANCE SOUTENU TOUT AU LONG DU QUINQUENNAT</b> .....	8
1. <i>Une accélération de la croissance à compter de 2017...</i> .....	8
2. <i>... qui permettrait à l'économie française de dépasser son niveau de production potentiel à compter de 2020</i> .....	9
<b>B. UN SCÉNARIO CRÉDIBLE</b> .....	11
1. <i>Un scénario raisonnable sur la période 2018-2020 et modérément optimiste en fin de quinquennat</i> .....	11
2. <i>La réalisation du scénario de croissance de la Commission européenne amputerait d'un tiers la réduction du déficit nominal prévue au cours du quinquennat</i> .....	16
<b>II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS</b> .....	17
<b>A. UNE TRAJECTOIRE SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉE PAR RAPPORT AU DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	17
1. <i>Un report d'une part importante de l'effort de maîtrise de la dépense publique sur la fin du quinquennat</i> .....	19
2. <i>Une baisse des prélèvements obligatoires ambitieuse mais moins rapide que prévu</i> .....	21
<b>B. ... MAIS QUI RESTE DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS</b> .....	23
1. <i>La sortie du volet correctif du pacte de stabilité l'an prochain n'est pas garantie, compte tenu du surcoût lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales</i> .....	23
2. <i>La réduction du déficit structurel programmée au cours du quinquennat s'écarte significativement des objectifs fixés dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité</i> .....	26
3. <i>Une réduction très progressive de l'endettement public qui contraste avec la trajectoire des principaux pays de la zone euro et qui n'apparaît pas cohérente avec nos engagements européens</i> .....	32
a) <i>Une trajectoire d'endettement difficilement compatible avec la règle de dette</i> .....	32
b) <i>Une trajectoire d'endettement atypique au sein de la zone euro</i> .....	34
<b>III. UN PLAN D'ÉCONOMIES QUI DEMEURE INSUFFISAMMENT TRANSPARENT ET PEU DOCUMENTÉ</b> .....	37
<b>A. UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LA RÉPARTITION DES EFFORTS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA DÉPENSE PUBLIQUE</b> .....	37
<b>B. UNE SOUS-ESTIMATION DE LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS LOCALES À L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE</b> .....	41
<b>C. DES ÉCONOMIES CONCERNANT L'ÉTAT ET LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE PEU DOCUMENTÉES</b> .....	46

---

1. La trajectoire de l'État : une tenue de la dépense à partir de 2020 qui repose sur des économies non encore identifiées .....	46
2. La trajectoire des administrations de sécurité sociale : un manque de transparence, de fortes incertitudes.....	49
<b>D. LE GOUVERNEMENT POURRA DIFFICILEMENT FAIRE L'ÉCONOMIE DE RÉFORMES VISANT À MAÎTRISER LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE ET LES DÉPENSES DE RETRAITE .....</b>	<b>56</b>
1. Maîtriser la masse salariale publique.....	56
2. Engager une nouvelle réforme des retraites .....	60

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

• <b>ARTICLE PREMIER</b> Approbation du rapport annexé.....	63
---	----

### CHAPITRE PREMIER LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

• <b>ARTICLE 2</b> Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2018 à 2022 .....	66
• <b>ARTICLE 3</b> Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires .....	70
• <b>ARTICLE 3 bis (nouveau)</b> Évolution des dépenses « pilotables » nettes et du ratio d'endettement corrigé des effets de la conjoncture .....	73
• <b>ARTICLE 4</b> Objectif d'effort structurel des administrations publiques sous-jacent à la trajectoire de solde structurel .....	76
• <b>ARTICLE 5</b> Trajectoire de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvements obligatoires.....	81
• <b>ARTICLE 6</b> Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel.....	83
• <b>ARTICLE 6 bis</b> Règle d'affectation d'un surplus budgétaire .....	87

### CHAPITRE II L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2017-2022

• <b>ARTICLE 7</b> Objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques.....	91
• <b>ARTICLE 8</b> Normes de dépenses de l'État.....	94
• <b>ARTICLE 8 bis (nouveau)</b> Encadrement de l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs .....	111
• <b>ARTICLE 8 ter (nouveau)</b> Ajustement des plafonds d'emplois à l'exécution .....	112
• <b>ARTICLE 9</b> Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie .....	113
• <b>ARTICLE 10</b> Fixation d'objectifs en matière de finances des collectivités territoriales et mise en place d'une procédure de contractualisation .....	119
• <b>ARTICLE 11</b> Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale .....	145

---

**CHAPITRE III  
L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT**

- **ARTICLE 12 Budget triennal** ..... 149
- **ARTICLE 13 Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale** ..... 156
- **ARTICLE 14 Plafonnement des restes à payer au niveau atteint en 2017** ..... 159
- **ARTICLE 15 Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public** ..... 165

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

- **ARTICLE 16 Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptés par le Parlement ou prises par le Gouvernement** ..... 178
- **ARTICLE 17 Plafonnement et pilotage des dépenses fiscales** ..... 182
- **ARTICLE 18 Plafonnement et pilotage des « niches sociales »** ..... 188

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

**CHAPITRE PREMIER A  
RAPPORT SUR LA CONFORMITÉ DES PROJETS DE LOI DE  
PROGRAMMATION À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES  
PUBLIQUES**

- **ARTICLE 18 bis Rapport sur la cohérence des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques** ..... 195

**CHAPITRE PREMIER  
ÉTAT ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT**

- **ARTICLE 19 (Art. 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs** ..... 197
- **ARTICLE 19 bis (nouveau) (Article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019) Encadrement du taux de mise en réserve de l'État** ..... 201
- **ARTICLE 20 Création d'un rapport d'information annuel sur les garanties de l'État** ..... 202
- **ARTICLE 20 bis (nouveau) Mise à disposition des données présentées dans le compte général de l'État** ..... 209
- **ARTICLE 21 (Art. 12 de la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ; Art. L. 312-16 du code monétaire et financier) Autorisation du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt** ..... 211

**CHAPITRE II  
ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

- **ARTICLE 22 Remise d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé** ..... 217
- **ARTICLE 23 Rapport au Parlement sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale** ..... 221

**CHAPITRE III  
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

- **ARTICLE 24 Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales** ..... 226
- **ARTICLE 25 Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale** ..... 243
- **ARTICLE 25 bis (nouveau) Publication des données relatives aux concours financiers de l'État** ..... 246

**CHAPITRE IV  
AUTRES DISPOSITIONS**

- **ARTICLE 26 Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au grand plan d'investissement** ..... 248
- **ARTICLE 27 Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques** ..... 257
- **ARTICLE 27 bis Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État** ..... 258
- **ARTICLE 27 ter Liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu** ..... 262
- **ARTICLE 28 Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs** ..... 266
- **ARTICLE 29 Abrogation de dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur** ..... 273

**EXAMEN EN COMMISSION** ..... 277

**TABLEAU COMPARATIF** ..... 309

---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Depuis la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**, l'article 34 de la Constitution prévoit que les « *orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* » qui « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 succèdera ainsi à quatre autres lois de programmation de même nature adoptées entre 2009 et 2014.

**L'exercice a toutefois été renouvelé par la loi organique du 17 décembre 2012** relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui transpose dans l'ordre juridique interne le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**Désormais, la loi de programmation des finances publiques constitue le principal support des engagements européens de la France** et doit à ce titre fixer un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et, en vue de sa réalisation, déterminer les trajectoires des soldes structurel et effectif, ainsi que l'évolution de la dette publique.

En complément des orientations pluriannuelles obligatoires énumérées à l'article 2 de la loi organique précitée, la loi de programmation des finances publiques peut également comporter des orientations pluriannuelles facultatives ainsi que « *des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ».

Encore convient-il de préciser que **les différentes dispositions figurant dans les lois de programmation des finances publiques n'ont pas toutes la même valeur juridique**. Ainsi, les orientations pluriannuelles des finances publiques constituent des dispositions programmatiques et ne sont pas juridiquement contraignantes<sup>1</sup>. À l'inverse, les règles relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement ont une portée normative. Pour cette raison, elles doivent être présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.

Le présent exposé général examine, tout d'abord, le **scénario macroéconomique** sous-jacent à la trajectoire budgétaire pluriannuelle. Ensuite, il analyse les **orientations pluriannuelles des finances publiques** proposées par le présent projet de loi.

---

<sup>1</sup> Cf. *décision du Conseil constitutionnel n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012*.

## I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE CRÉDIBLE

### A. UN RYTHME DE CROISSANCE SOUTENU TOUT AU LONG DU QUINQUENNAT

#### 1. Une accélération de la croissance à compter de 2017...

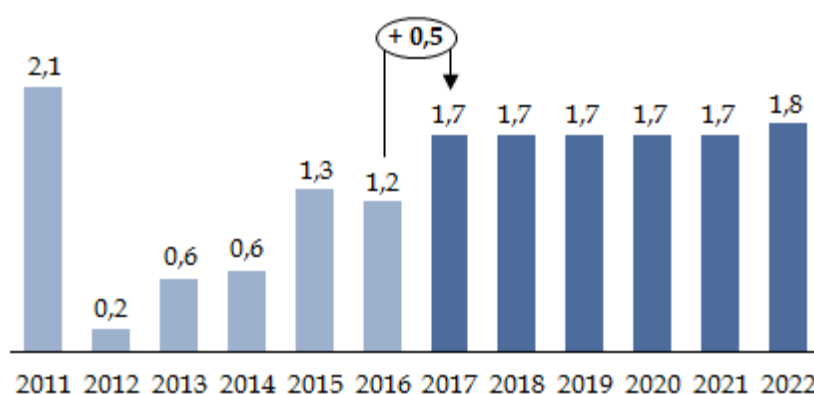
Après une année 2016 décevante, au cours de laquelle le produit intérieur brut (PIB) n'a progressé que de 1,2 %<sup>1</sup>, soit un rythme inférieur à celui observé en 2015 (1,3 %) et à la prévision initiale des conjoncturistes (1,5 %), **le Gouvernement devrait pouvoir s'appuyer sur une accélération de la croissance française à compter de 2017.**

Alors que la croissance avait en 2016 été fortement pénalisée – à hauteur de 0,4 point – par les mauvaises récoltes et l'effet des attentats, elle est désormais soutenue par le dynamisme de la demande mondiale et un climat des affaires à son plus haut niveau depuis 2011.

Selon le scénario retenu par le Gouvernement, la croissance accélérerait ainsi à **1,7 % en 2017** – une performance qui n'a pas été observée en France depuis 2011 – puis se maintiendrait à ce niveau jusqu'en 2021, pour finalement atteindre **1,8 % en 2022.**

Taux de croissance de la France depuis 2011

(en %)



Source: commission des finances du Sénat

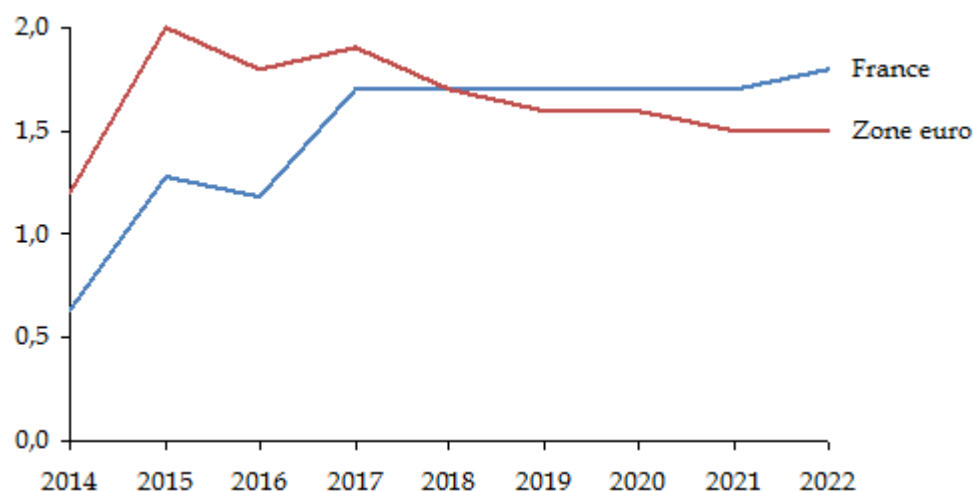
Alors que la croissance française est significativement inférieure à celle de la zone euro depuis 2014, **la tendance s'inverserait à compter de l'année 2018.**

<sup>1</sup> Il s'agit du taux de croissance non corrigé des jours ouvrables. Le taux de croissance corrigé des jours ouvrables s'est établi à 1,1 % en 2016.



### Taux de croissance de la France de la zone euro

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire du Gouvernement et les prévisions du FMI de juillet 2017 pour la zone euro)

## 2. ... qui permettrait à l'économie française de dépasser son niveau de production potentiel à compter de 2020

D'après la trajectoire gouvernementale, la croissance effective s'établirait à un niveau supérieur à la croissance potentielle<sup>1</sup> tout au long du quinquennat, permettant à l'économie française de **rejoindre puis de dépasser son niveau de production potentiel**.

### Évolution prévisionnelle de la croissance, de la croissance potentielle et de l'écart de production entre 2017 et 2022

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Croissance</b>	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
<b>Croissance potentielle</b>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
<b>Écart de production</b>	- 1,1	- 0,7	- 0,2	0,2	0,6	1,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire du Gouvernement)

<sup>1</sup> La croissance potentielle est définie comme l'évolution du volume maximal de biens et services que l'économie peut produire en fonctionnant à plein régime, aussi appelé PIB potentiel.

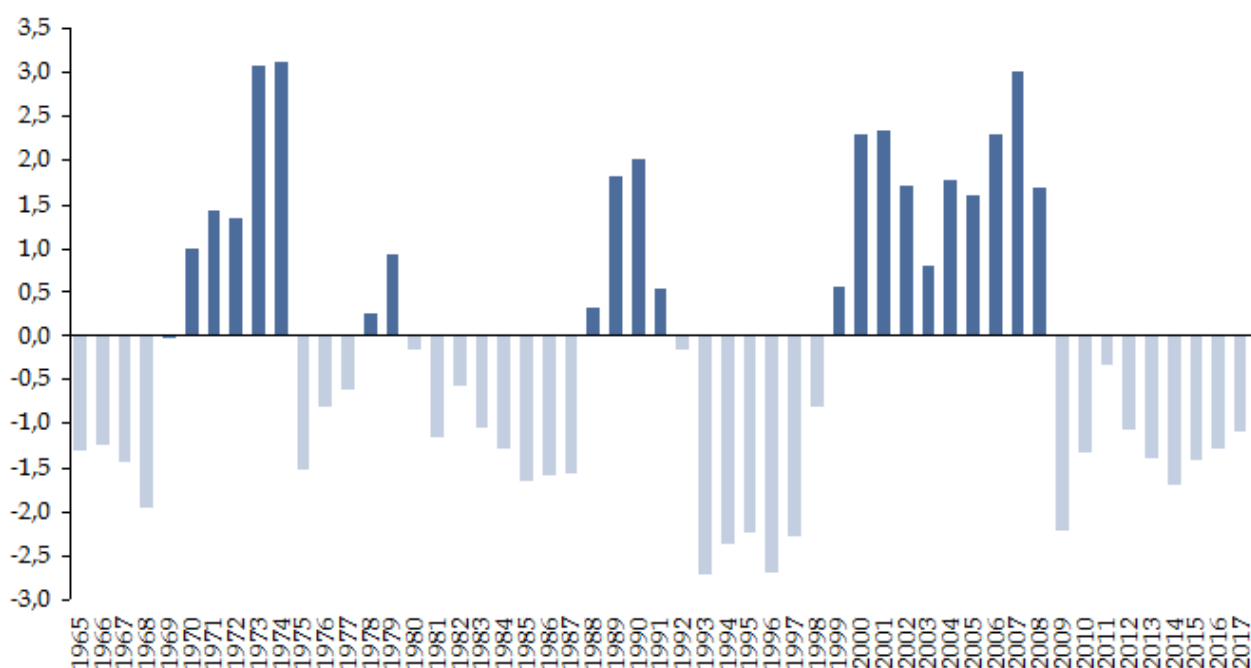
L'écart de production, qui représente la différence<sup>1</sup> entre le PIB effectif et le niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, appelé PIB potentiel, **basculerait ainsi en territoire positif à compter de 2020.**

Autrement dit, alors que l'économie française se caractérise actuellement par une sous-utilisation inefficace de ses ressources productives, elle entrerait à compter de 2020 dans une **période faste au cours de laquelle ses capacités seraient temporairement surexploitées.**

Si la croissance effective ne peut dépasser durablement la croissance potentielle, une phase haute du cycle économique succéderait à la phase basse de dix ans (2009-2019) qu'a connue l'économie française, **conformément à la tendance observée historiquement.**

### Évolution de l'écart de production en France depuis 1965

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les estimations de la Commission européenne)

<sup>1</sup> Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend ainsi de l'évolution respective de la croissance effective et de la croissance potentielle : si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, l'écart de production se creuse ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rebond » de l'économie diminue.

## B. UN SCÉNARIO CRÉDIBLE

Afin d'apprécier la crédibilité du scénario proposé par le Gouvernement, ce dernier peut être **comparé** aux projections effectuées par la Commission européenne, les organisations internationales et les principaux instituts privés de conjoncture.

### 1. Un scénario raisonnable sur la période 2018-2020 et modérément optimiste en fin de quinquennat

S'agissant de la croissance effective, les hypothèses retenues par le Gouvernement sont **crédibles sur l'ensemble du quinquennat, en dépit d'un biais modérément optimiste en fin de période**. L'écart à la moyenne des prévisions est ainsi limité à 0,1 point, sauf en 2022, année au cours de laquelle il atteint 0,4 point.

#### Scénarios d'évolution de la croissance française sur la période 2017-2022

(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Scénario gouvernemental</b>	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Commission européenne (mai 2017)	1,4	1,7	1,5	1,4	1,3	1,0
FMI (septembre 2017)	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8
<i>Consensus forecasts</i> (octobre 2017)	1,7	1,7				
OCDE (septembre 2017)	1,7	1,6				
<b>Écart à la moyenne des scénarios</b>	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4

Source : commission des finances du Sénat

Il peut être observé que si l'estimation du Gouvernement pour l'année 2018 est identique à celle de la Commission européenne (1,8 %), les hypothèses divergent fortement à compter de 2019. Le scénario du Gouvernement reste néanmoins plus pessimiste que celui du Fonds monétaire international (FMI).

**Au-delà du scénario de croissance, il apparaît également nécessaire d'apprécier la crédibilité des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production retenues dans le présent projet de loi.**

**En effet, ces deux variables revêtent une importance décisive pour évaluer le déficit structurel** – notion qui a acquis une position centrale au sein de la gouvernance budgétaire nationale et européenne. À titre de rappel, le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique – autrement dit, de la conjoncture –, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. L'écart de production constituant précisément une estimation du « potentiel de rebond » de l'économie (ou, à

l'inverse, de sa « surchauffe »), le niveau du déficit structurel dépend donc directement de ce dernier : **plus le PIB est éloigné de son potentiel, plus la part cyclique du déficit effectif est importante.**

#### L'estimation du déficit structurel par la Commission européenne

Pour déterminer le déficit structurel, la Commission européenne commence par calculer pour chaque État membre le déficit corrigé du cycle, en appliquant la formule suivante :

Déficit corrigé du cycle = Déficit effectif + Écart de production \* Semi-élasticité budgétaire

La semi-élasticité budgétaire mesure la sensibilité du déficit effectif à l'écart de production. Sa valeur, mise à jour tous les six ans, est calculée pour chaque État membre à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et dépenses sensibles à la conjoncture et de leur poids moyen dans le PIB. Pour la France, la semi-élasticité budgétaire est actuellement estimée à 0,603. En d'autres termes, lorsque l'écart de production se creuse de 1,0 point, la part conjoncturelle du déficit effectif augmente de 0,6 point du PIB.

Une fois le déficit corrigé du cycle, le déficit structurel est obtenu en retranchant les mesures ponctuelles et temporaires.

*Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017)*

Or, dans la mesure où la croissance potentielle et le PIB potentiel constituent des variables qui ne peuvent être observées directement et dont la mesure est sujette à controverse, il existe une **incitation pour le Gouvernement à surestimer ces dernières, afin de minorer le déficit structurel.**

Cette incitation est d'autant plus importante que le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) est contraint par la loi organique<sup>1</sup> de calculer le solde structurel avec la trajectoire de PIB potentiel gouvernementale annexée au présent projet de loi lorsqu'il évalue s'il existe un « écart important » avec les objectifs fixés par le législateur. **En surestimant l'écart de production dans le cadre du présent projet de loi, le Gouvernement aurait donc pu « neutraliser » le rôle de vigie du Haut Conseil pendant l'ensemble du quinquennat.**

Aussi, votre rapporteur général a souhaité renouveler la démarche engagée en 2014, en demandant aux principaux instituts de conjoncture leur **scénario de croissance potentielle** pour le nouveau quinquennat. De façon inédite, ces derniers ont également été mobilisés pour fournir une estimation du **niveau de l'écart de production.**

**S'agissant de la croissance potentielle, le « consensus » retient une estimation moyenne de 1,3 % pour la période 2017-2022.**

<sup>1</sup> Article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

### Consensus de la croissance potentielle de la commission des finances du Sénat

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Euler Hermes	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7
Axa	1,3	1,4	1,5	1,7	1,9	2,0
BNP Paribas (recherche économique groupe)	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Exane	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Coe-Rexecode	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
PAIR Conseil	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5
Oxford Economics	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Citi	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
BIPE	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
OFCE	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Natixis	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Moyenne</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

Source: commission des finances du Sénat

L'estimation du Gouvernement apparaît ainsi en ligne avec le « consensus » et les projections du FMI et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE).

Seule la Commission européenne retient un scénario de croissance potentielle plus pessimiste (1 % en 2022), comparable à celui de la banque Natixis.

### Scénarios d'évolution de la croissance potentielle sur la période 2017-2022

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Scénario gouvernemental</b>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Commission européenne (mai 2017)	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
FMI (septembre 2017)	1,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5
Consensus de la croissance potentielle	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
OCDE (septembre 2017)	1,2	1,2				
<b>Écart à la moyenne des scénarios</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>

Source: commission des finances du Sénat

Ainsi que le relève le Haut Conseil des Finances Publiques, le scénario de croissance potentielle retenu par le Gouvernement constitue donc « une *base raisonnable* pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme »<sup>1</sup>.

S'agissant de l'écart de production, le « consensus » apparaît moins optimiste que le Gouvernement en fin de période. Après s'être résorbé en 2021, l'écart de production atteindrait ainsi 0,3 % du PIB potentiel, contre 1,1 % dans le scénario retenu par le présent projet de loi.

### Consensus de l'écart de production de la commission des finances du Sénat

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Euler Hermes	- 1,9	- 1,2	- 0,6	0,2	1,2	2,0
BNP Paribas (recherche économique groupe)	- 1,0	- 0,5	- 0,1	0,3	0,4	0,5
Exane	- 1,4	- 1,0	- 0,5	- 0,1	0,2	0,5
PAIR Conseil	- 1,1	- 0,9	- 0,6	- 0,4	- 0,2	0,0
Oxford Economics	- 1,9	- 1,3	- 0,9	- 0,6	- 0,4	- 0,2
Citi	- 1,7	- 1,2	- 0,5	0,0	0,1	0,1
OFCE	- 2,5	- 2,3	- 2,1	- 1,7	- 1,3	- 1,0
<b>Moyenne</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>

Source: commission des finances du Sénat

Les comparaisons avec les prévisions du FMI et de la Commission européenne tendent à **confirmer ce diagnostic**, ces derniers retenant un écart de production en 2022 identique à celui du « consensus ».

### Scénarios d'évolution de l'écart de production sur la période 2017-2022

(en points de PIB potentiel)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Scénario gouvernemental</b>	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	0,2	0,6	1,1
Commission européenne (mai 2017)	- 1,3	- 1,1	- 0,6	- 0,3	0	0,3	0,3
FMI (septembre 2017)	- 2,2	- 1,8	- 1,3	- 0,8	- 0,3	0	0,3
Consensus de l'écart de production		- 1,6	- 1,2	- 0,8	- 0,3	0	0,3
OCDE (septembre 2017)	- 2,2	- 1,7	- 1,4				
<b>Écart à la moyenne des scénarios</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>

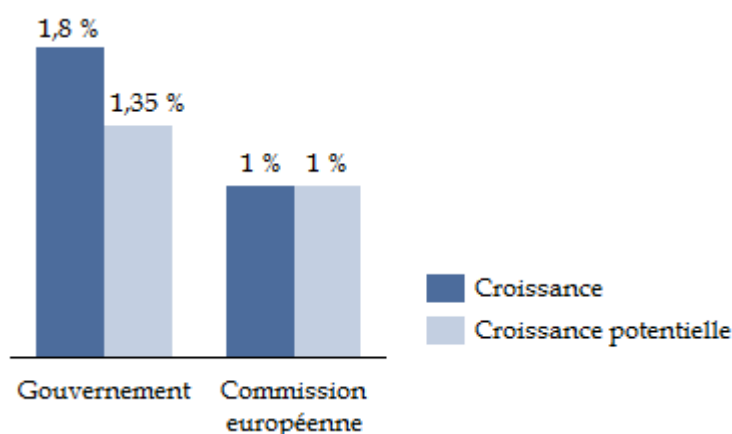
Source: commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Avis n° HCFP-2017-3 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, p. 1.

Par rapport au scénario de la Commission européenne, la divergence d'appréciation tient principalement au rôle de « limitateur de vitesse » joué par la croissance potentielle : alors que la Commission européenne considère que la croissance effective ralentira immédiatement une fois l'écart de production résorbé, afin de revenir au niveau de la croissance potentielle, le Gouvernement estime à l'inverse que la croissance pourra temporairement rester supérieure à son rythme potentiel, faisant ainsi entrer l'économie dans une phase de légère « surchauffe ». De ce fait, la prévision de croissance de la Commission européenne pour 2022 (1 %) est significativement inférieure à celle retenue par le Gouvernement (1,8 %), comme cela a été précédemment indiqué.

### Hypothèses de croissance et de croissance potentielle retenues pour l'année 2022

(en %)



Source: commission des finances du Sénat

À cet égard, il peut être noté que l'apparition d'un écart de production positif en fin de période a pour conséquence de faire passer le niveau du déficit structurel au-dessus du déficit nominal. En effet, dans la mesure où l'économie évolue au-delà de son potentiel de production soutenable à moyen terme, une partie du surcroît de recettes liée à la croissance est attribuée à la conjoncture et vient réduire le solde structurel.

### Évolution du solde public nominal et du solde public structurel sur la période 2017-2022 dans le scénario du Gouvernement

(en points de PIB, en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde nominal	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Écart de production	- 1,1	-0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1

Source: commission des finances du Sénat

S'agissant du scénario du FMI, la divergence tient au contraire à l'estimation initiale de l'écart de production. En effet, le FMI considère que le potentiel de rebond actuel de l'économie française est supérieur à l'hypothèse retenue par le Gouvernement<sup>1</sup>. Avec un scénario de croissance légèrement plus favorable que celui du Gouvernement, le FMI obtient ainsi un écart de production identique à celui de la Commission européenne en fin de quinquennat (0,3 point de PIB potentiel) et inférieur à celui du Gouvernement (1,1 point de PIB potentiel). À cet égard, il peut être observé que, dans le scénario du FMI, la croissance commence à ralentir en 2022, une fois la capacité de rebond de l'économie française épuisée, alors qu'elle accélère au contraire dans le scénario du Gouvernement – confirmant ainsi le caractère **volontariste** de ce dernier.

Au total, « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période est plutôt optimiste », ainsi que le relève le Haut Conseil<sup>2</sup>.

## 2. La réalisation du scénario de croissance de la Commission européenne amputerait d'un tiers la réduction du déficit nominal prévue au cours du quinquennat

Afin d'apprécier conséquences potentielles des incertitudes relatives aux hypothèses macroéconomiques sur la trajectoire de redressement de la situation budgétaire française, il est proposé de **construire un scénario alternatif dans lequel la croissance du PIB serait conforme aux estimations de la Commission européenne à compter de 2019**.

### Sensibilité du solde effectif à la conjoncture

(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Scénario du Gouvernement</i>						
Croissance	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Solde effectif	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
<i>Scénario avec les hypothèses de croissance 2019-2022 de la Commission européenne</i>						
Croissance	1,6	1,7	1,5	1,4	1,3	1,0
Solde effectif	- 2,9	- 2,6	- 3,1	- 1,8	- 1,4	- 1,1
<b>Écart</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,9</b>

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> L'estimation de l'écart de production retenue par le FMI pour 2017 est inférieure de 0,5 point à celle du Gouvernement.

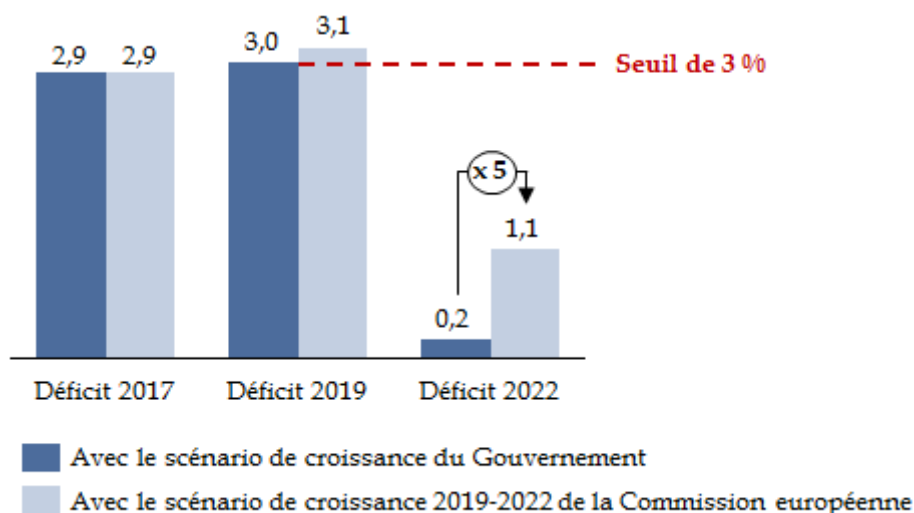
<sup>2</sup> Avis n° HCFP-2017-3 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, p. 1.



En cas de réalisation du scénario de croissance de la Commission européenne, le déficit public nominal **repasserait au-dessus du seuil de 3 % du PIB en 2019 et atteindrait 1,1 % en 2022**, contre 0,2 % dans le scénario du Gouvernement.

### Sensibilité du déficit public aux hypothèses de croissance retenues

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, la réduction du déficit public programmée au cours de l'ensemble du quinquennat (2,7 points de PIB) serait **amputée d'un tiers** (0,9 point de PIB).

## II. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

### A. UNE TRAJECTOIRE SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉE PAR RAPPORT AU DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES...

La trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement pour l'ensemble du quinquennat dans le cadre du présent projet de loi s'articule autour de **trois principaux objectifs**<sup>1</sup> :

- une **baisse de cinq points** du ratio d'endettement public ;

<sup>1</sup> Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, déclarait ainsi devant votre commission des finances le 27 septembre 2017 : « Nous avons symbolisé notre volonté de transformation en trois chiffres : 5, 3 et 1, c'est-à-dire 5 points de dette en moins, 3 points de dépenses publiques en moins et 1 point de prélèvements obligatoires en moins d'ici la fin du quinquennat ».

- une **baisse de plus de trois points** de la part de la dépense publique (hors crédits d'impôts) dans le PIB ;

- une **baisse d'un point** de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB.

### Scénario budgétaire du Gouvernement

(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022
Prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6	- 1,1
Dépense publique (*)	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9	- 3,7
Solde nominal	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2	+ 2,7
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8	+ 1,4
Dette publique	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4	- 5,4

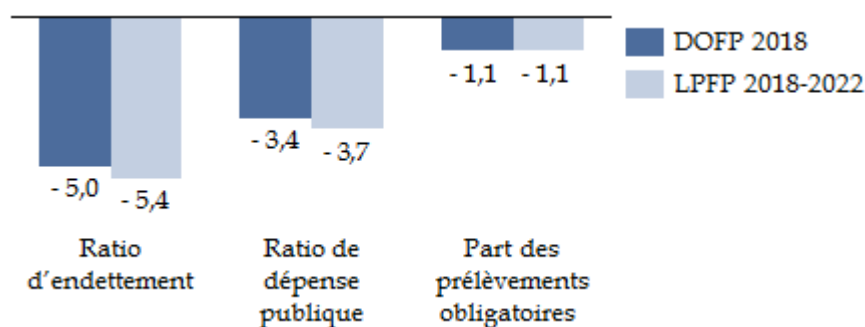
Note : (\*) hors crédits d'impôts

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ces trois objectifs constituaient déjà l'armature du scénario budgétaire présenté en juillet dernier par le Gouvernement dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) 2018, ainsi que le rappelle le graphique ci-après.

### Évolution prévisionnelle du ratio d'endettement, du ratio de dépense publique (hors crédits d'impôts) et de la part des prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Si les principaux objectifs restent globalement inchangés - la réduction légèrement plus importante que prévu des ratios de dépense publique et d'endettement étant peu significative à un horizon de cinq

années –, la trajectoire devant conduire à leur atteinte a néanmoins été substantiellement modifiée.

### 1. Un report d'une part importante de l'effort de maîtrise de la dépense publique sur la fin du quinquennat

Le principal changement tient au report d'une partie importante de l'effort de maîtrise de la dépense publique sur les deux dernières années du quinquennat.

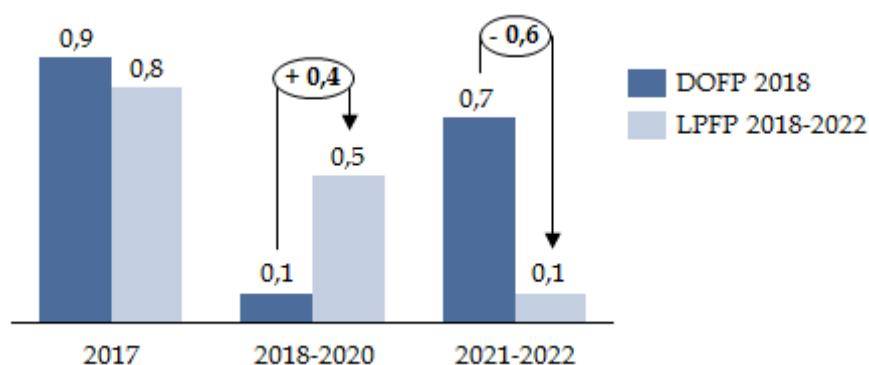
Dans le cadre du scénario budgétaire présenté en juillet, l'essentiel de l'effort de maîtrise de la dépense était concentré sur le début du quinquennat, avec une croissance en volume de la dépense publique pratiquement nulle (0,1 %) sur la période 2018-2020, puis égale à 0,7 % au cours des deux dernières années du quinquennat. En retenant le tendanciel d'évolution de la dépense publique de la Cour des comptes (1,6 % en volume), les économies à réaliser s'élevaient ainsi à **20 milliards d'euros par an en début de quinquennat, contre 10 milliards d'euros en 2022.**

Comme n'avait pas manqué de le souligner votre rapporteur général<sup>1</sup>, la stabilisation en volume de la dépense publique prévue au cours des trois premières années du quinquennat aurait représenté un effort de maîtrise des dépenses publiques **inédit**. L'objectif semblait d'autant plus difficile à atteindre que de nombreuses réformes structurelles ne peuvent pleinement produire leurs effets qu'à **moyen terme**.

Sans surprise, la trajectoire de maîtrise de la dépense publique finalement retenue par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi apparaît **en retrait** par rapport à l'ambition initialement affichée.

#### Évolution prévisionnelle de la croissance en volume de la dépense publique

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 juillet 2017.

Sur la première partie du quinquennat, le taux de croissance moyen de la dépense publique serait contenu à **0,5 %** – l'objectif d'une stabilisation en volume étant **reporté** sur les deux dernières années de la programmation –, soit un niveau comparable à celui observé en 2014.

### Croissance de la dépense publique depuis 2010

(en %)

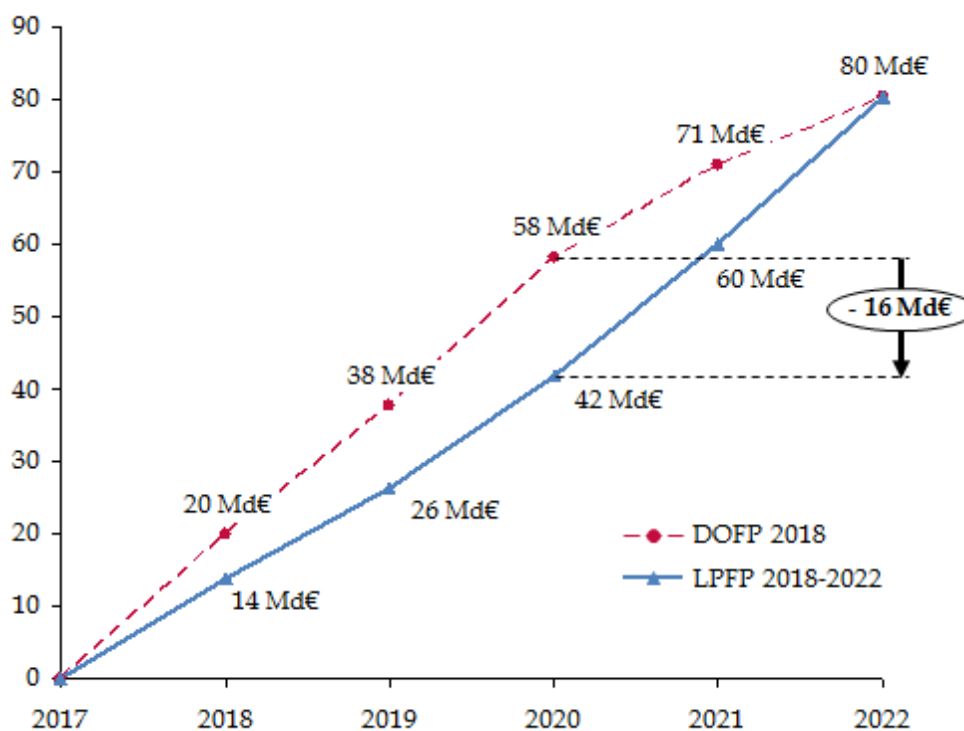
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance en valeur	2,2	3,1	1,7	1,0	0,9	1,2
Croissance en volume	0,1	1,0	0,9	0,5	0,8	0,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après les comptes nationaux de l'Insee)

Au cours de la période 2018-2020, les économies nécessaires pour atteindre ce nouvel objectif d'évolution de la dépense publique peuvent être estimées à 42 milliards d'euros, soit un **montant inférieur de 16 milliards d'euros à celui initialement prévu dans le cadre du DOFP**.

### Ventilation des économies à réaliser sur l'ensemble du quinquennat

(en milliards d'euros)



Note méthodologique : le montant des économies à réaliser a été calculé en retenant le niveau tendanciel d'évolution de la dépense publique estimé par la Cour des comptes en juin 2017 (1,6 % en volume).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

---

Autrement dit, **près de 30 %** de l'effort de maîtrise de la dépense publique initialement prévu au cours des trois premières années du quinquennat est reporté sur la fin de la programmation.

En parallèle, le Gouvernement a été contraint de **rendre plus progressive la baisse des prélèvements obligatoires**, afin de ne pas remettre en cause son rythme de réduction du déficit public en début de quinquennat.

## **2. Une baisse des prélèvements obligatoires ambitieuse mais moins rapide que prévu**

Dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, **le Gouvernement prévoyait une baisse discrétionnaire des prélèvements obligatoires de 0,6 point de PIB en 2018**, qui résultait :

- d'une part, de son choix de ne pas revenir sur les mesures en recettes décidées par la majorité précédente – l'effet des « coups partis en recettes » étant estimé à 0,4 point de PIB en 2018<sup>1</sup> ;

- d'autre part, de sa volonté de mettre en œuvre immédiatement les principales mesures fiscales annoncées dans le cadre de la campagne.

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteur général, ce « choc fiscal » apparaissait **particulièrement ambitieux**, une telle baisse des prélèvements obligatoires n'ayant été observée qu'à trois reprises en trente ans (2000, 2001 et 2007).

Dans le cadre du présent projet de loi, la baisse des prélèvements obligatoires prévue au titre de l'année 2018 (6,7 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB) est finalement **deux fois inférieure au montant initialement annoncé** (0,6 point de PIB). Le principal changement tient à la mise en œuvre en deux temps de la bascule des cotisations salariales sur la contribution sociale généralisée (CSG) au cours de l'année 2018, dont le rendement attendu s'élève à **4,5 milliards d'euros**.

**Sur l'ensemble du quinquennat, la baisse des prélèvements obligatoires prévue par le Gouvernement n'en reste pas moins très significative (1,1 point de PIB).**

---

<sup>1</sup> Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques 2018, p. 17.

**Principales mesures en recettes intégrées à la trajectoire budgétaire***(en milliards d'euros)*

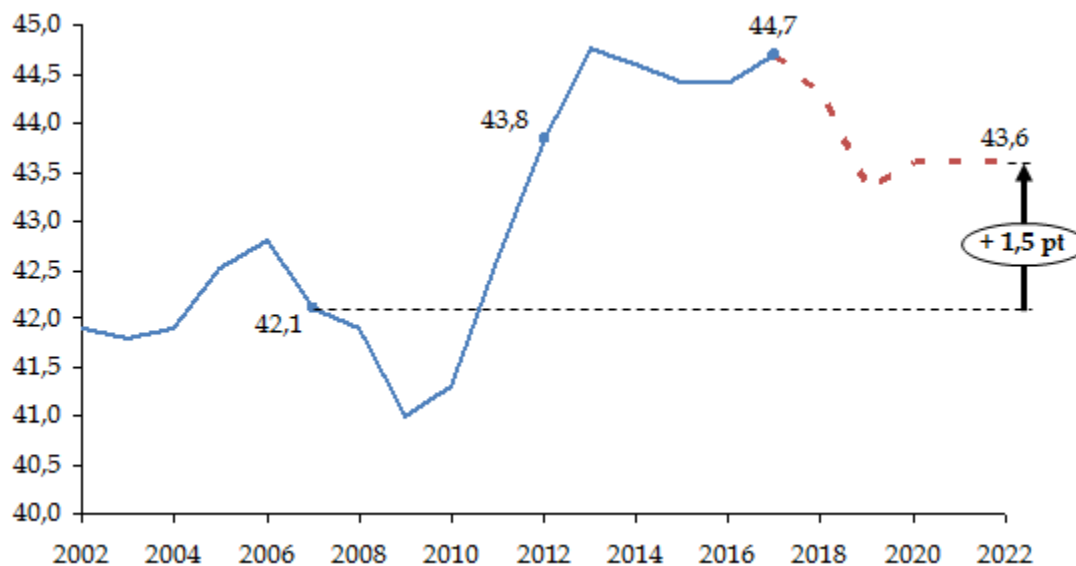
<b>Baisses de prélèvements obligatoires</b>	
Baisse du taux d'impôt sur les sociétés	- 11,1
Dégrèvement de la taxe d'habitation	- 10,1
Exonérations sur les heures supplémentaires	- 3,5
Impôt sur la fortune immobilière	- 3,2
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,9
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes	- 1,9
Prolongation des dispositifs CITE, Pinel et PTZ	- 1,4
Individualisation de l'impôt sur le revenu	- 1,3
Mesures micro-entreprises	- 0,4
Bascule CICE / cotisations	- 0,2
Dernière tranche de la taxe sur les salaires	- 0,1
<b>Hausses de prélèvements obligatoires</b>	
Fiscalité énergétique	12,5
Fiscalité du tabac	1,4
Taxe sur les véhicules des sociétés	0,1
<b>Total</b>	<b>- 21,2</b>

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport économique, social et financier 2018)

En 2022, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale s'établirait ainsi à un niveau (43,6 %) légèrement inférieur à 2012 (43,8 %) mais significativement supérieur au ratio d'avant-crise (42,1 %).

### Évolution prévisionnelle de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et trajectoire de la LPPF)

#### B. ... MAIS QUI RESTE DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

Si la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement diffère substantiellement de celle annoncée en juillet dernier, **la principale difficulté identifiée lors du débat d'orientation des finances publiques demeure** : le rythme de redressement des comptes publics apparaît insuffisant au regard de nos engagements européens.

##### 1. La sortie du volet correctif du pacte de stabilité l'an prochain n'est pas garantie, compte tenu du surcoût lié à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales

Depuis 2009, la France relève du volet correctif du pacte de stabilité de croissance, compte tenu du niveau du déficit public. Après avoir obtenu à trois reprises<sup>1</sup> un délai auprès du Conseil de l'Union européenne, **la France devrait enfin, à l'issue de l'exercice 2017, ramener son déficit en deçà du seuil de 3 % du PIB.**

<sup>1</sup> Le 27 avril 2009, le Conseil avait adopté une recommandation demandant à la France de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard. Un délai supplémentaire lui a toutefois été accordé à trois reprises par les recommandations du 27 avril 2009, du 21 juin 2013 et du 10 mars 2015.

Il s'agit toutefois d'une **condition nécessaire mais pas suffisante pour sortir du volet correctif** du pacte de stabilité. En effet, une décision sur l'existence d'un déficit excessif ne peut être abrogée « *que si, selon les prévisions de la Commission européenne, le déficit ne dépassera pas la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité au cours de la période de prévision* »<sup>1</sup>.

Concrètement, sortir du volet correctif du pacte de stabilité exigera non seulement que le déficit 2017 soit contenu à 3 % du PIB en exécution mais également que la Commission européenne estime que **le déficit ne dépassera pas ce seuil en 2018 et en 2019 dans ses prévisions du printemps 2018**.

Or, l'année 2019 sera marquée par la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, qui devrait se traduire pour les comptes publics par un surcoût temporaire d'environ un point de PIB. En effet, le Gouvernement a annoncé vouloir mettre en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>2</sup> un allègement pérenne de cotisations sociales patronales d'un montant équivalent au CICE, en contrepartie de la suppression de ce dernier. Le coût du CICE étant différé d'un an en comptabilité nationale<sup>3</sup>, il se cumulera au cours de l'année 2019 avec celui de la baisse de cotisations sociales.

À cet égard, il doit être rappelé que **le déficit nominal ne peut être corrigé des mesures ponctuelles et temporaires, contrairement au déficit structurel**. Si la transformation du CICE en baisse de cotisations ne pèse donc pas sur le déficit structurel dans la trajectoire gouvernementale, elle se traduit par un **rebond du déficit nominal en 2019, qui « flirterait » dangereusement avec le seuil de 3 % du PIB**.

#### Objectif d'évolution du solde nominal et du solde structurel entre 2017 et 2022

(en % du PIB, en % du PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde nominal	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Aussi, il ne peut pas être totalement exclu que la Commission européenne considère que le déficit dépassera le seuil de 3 % du PIB en 2019 dans ses prévisions de printemps** – et ce d'autant plus qu'elle retient

<sup>1</sup> « Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence », adoptées le 5 juillet 2016 par le comité économique et financier.

<sup>2</sup> Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques 2018, p. 158.

<sup>3</sup> En comptabilité nationale, le CICE est enregistré en dépense au moment où les bénéficiaires déclarent fiscalement leur crédit d'impôt, soit en principe en mai 2018 s'agissant de la masse salariale 2017.



jusqu'à présent au titre de l'année 2019 une hypothèse de croissance moins optimiste que le Gouvernement qui aurait pour effet, à elle seule, de faire passer le déficit à 3,1 % du PIB, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

**À ce titre, il doit être noté que le FMI considère, dans son rapport annuel sur la France rendu public le 21 septembre dernier, que le déficit nominal devrait s'établir à 3,2 % du PIB en 2019.**

### Trajectoire de solde nominal de la France

(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Scénario du Gouvernement	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
Scénario du FMI	- 3,0	- 3,0	- 3,2	- 1,8	- 1,2	- 0,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les conclusions de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV)

À cet égard, le FMI souligne que « *le coût transitoire de la transformation du CICE (...) pourrait être lissé en prévoyant une mise en œuvre progressive des baisses de cotisations sociales sur deux années* »<sup>1</sup>.

Si cette solution peut en première analyse sembler séduisante, dans la mesure où les entreprises pourront en 2019 percevoir en trésorerie les créances de CICE acquises au titre de la masse salariale 2018, un tel choix se traduirait néanmoins par un **alourdissement temporaire du coût du travail en 2018**, alors qu'un soutien durable de la compétitivité-coût et de l'emploi apparaît aujourd'hui indispensable.

**Le risque d'un maintien de la France dans le volet correctif du pacte de stabilité peut néanmoins être tempéré par les déclarations récentes de Pierre Moscovici**, commissaire européen aux affaires économiques et financières. Si ce dernier a rappelé le 4 octobre dernier devant nos collègues députés que la sortie du volet correctif ne peut être décidée que si la correction est considérée comme « durable » sur « la base des chiffres définitifs pour 2017 et des données prévues pour 2018-2019 », il a immédiatement précisé « ne pas avoir de doute » sur l'issue de la procédure<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> FMI, Rapport article IV du FMI sur la France, 2017, p. 17 (traduit de l'anglais).

<sup>2</sup> Audition du mercredi 4 octobre 2017 devant la commission des finances et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

## **2. La réduction du déficit structurel programmée au cours du quinquennat s'écarte significativement des objectifs fixés dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité**

À supposer que la France parvienne à sortir du volet correctif au printemps prochain, elle entrera à compter de l'exercice 2018 dans le volet préventif du pacte de stabilité.

Or, les règles de redressement des comptes publics applicables dans le volet préventif **ne sont pas moins exigeantes** que celles prévues dans le volet correctif.

**En particulier, la France est tenue ramener, à terme, le déficit structurel en-dessous de 0,5 point de PIB<sup>1</sup>.** Aussi, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui a transposé dans l'ordre juridique interne le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), l'article 2 du présent projet de loi de programmation des finances publiques **fixe un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel de - 0,4 point de PIB potentiel.**

**Toutefois, le pacte de stabilité encadre également la trajectoire de solde structurel devant conduire à l'atteinte de cet objectif à moyen terme.**

En particulier, la réduction annuelle du déficit structurel, aussi appelée ajustement structurel, doit être **au moins égale à 0,5 point de PIB<sup>2</sup>.**

Une « **matrice d'ajustement** »<sup>3</sup> a néanmoins été arrêtée d'un commun accord par les États membres afin de moduler, dans le volet préventif du pacte de stabilité, l'ajustement structurel requis selon le niveau d'endettement et l'état de la conjoncture.

Compte tenu du taux d'endettement français et de la conjoncture « normale » anticipée par le Gouvernement sur l'ensemble du quinquennat, **la France sera ainsi tenue de diminuer chaque année son déficit structurel de 0,6 point de PIB au minimum** jusqu'à atteindre son OMT.

---

<sup>1</sup> Article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

<sup>2</sup> Plus précisément, la nouvelle rédaction de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant (...) d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation ».

<sup>3</sup> Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 2015.

### Matrice d'ajustement structurel dans le volet préventif du pacte de stabilité

(en points de PIB potentiel)

	Condition	Ajustement structurel requis	
		Dettes inférieures à 60 % et aucun risque pour la viabilité	Dettes supérieures à 60 % ou risque pour la viabilité
Conjoncture exceptionnellement défavorable	Croissance < 0 ou écart de production < -4	Aucun ajustement nécessaire	Aucun ajustement nécessaire
Conjoncture très défavorable	$-4 \leq$ écart de production < -3	0	0,25
Conjoncture défavorable	$-3 \leq$ écart de production < -1,5	0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel	0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si supérieure au potentiel
Conjoncture normale	$-1,5 \leq$ écart de production < 1,5	0,5	> 0,5
Conjoncture favorable	Écart de production $\geq$ 1,5	> 0,5 si croissance inférieure au potentiel, $\geq$ 0,75 si supérieure au potentiel	$\geq$ 0,75 si croissance inférieure au potentiel, $\geq$ 1 si supérieure au potentiel

Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne précitée)

Or, l'ajustement structurel prévu par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi apparaît **très éloigné** des prescriptions du pacte de stabilité tout au long de la période.

### Trajectoire de réduction du déficit structurel du Gouvernement

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Écart par rapport à l'ajustement minimum		- 0,5	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,2

Source : commission des finances du Sénat

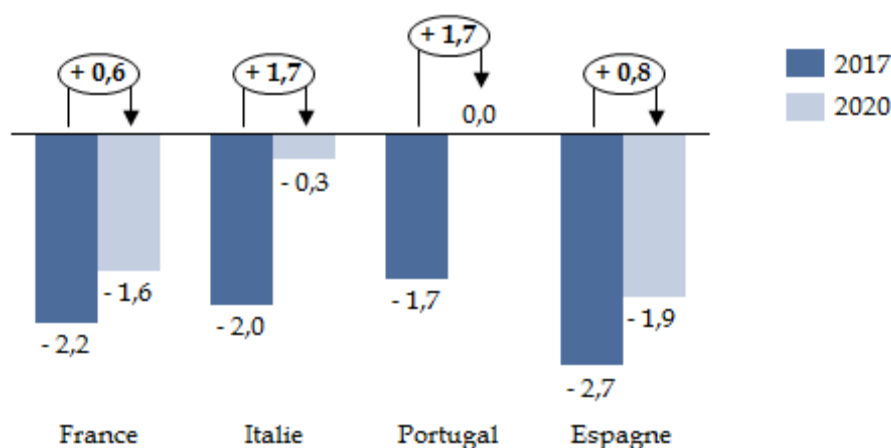
Dans son avis, le Haut Conseil relève ainsi que « la trajectoire envisagée s'écarte des engagements européens de la France »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Avis n° HCFP- 2017-3 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, p. 1.

À titre de comparaison, l'ajustement structurel réalisé par la France serait **bien moins ambitieux que celui prévu par les principaux pays de la zone euro** dont le déficit structurel reste éloigné de l'objectif de moyen terme.

### Évolution prévisionnelle du solde structurel des principaux pays de la zone euro entre 2017 et 2020

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire de la LPFP et les programmes de stabilité 2017 des différents pays)

La réduction du déficit structurel prévue sur la période 2017-2020 est ainsi **trois fois supérieure en Italie et au Portugal**.

Lorsque la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne évaluent si la trajectoire budgétaire d'un État membre connaît une **déviati on significative** par rapport à l'ajustement requis au regard de la règle de déficit structurel, ces derniers examinent si l'écart représente « *au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives* »<sup>1</sup>.

À l'issue de l'exécution 2016, la Commission européenne a ainsi ouvert pour la première fois une procédure pour « déviati on significative » à l'encontre d'un État membre, en l'espèce la Roumanie<sup>2</sup>. En juin dernier, le Conseil a enjoint à ce dernier de réduire son déficit structurel de 0,5 % du

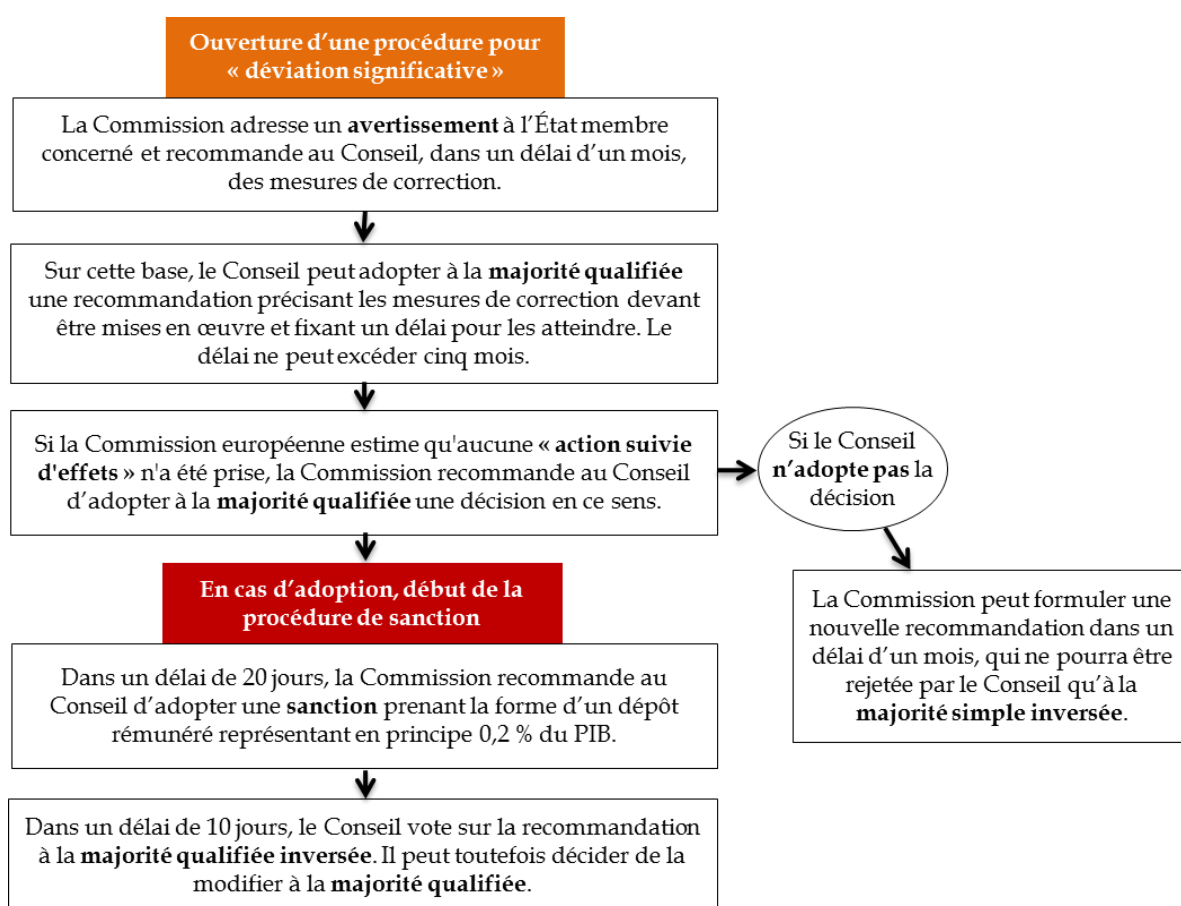
<sup>1</sup> Nouvelle rédaction de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

<sup>2</sup> Commission européenne, « Commission recommendation with a view to giving warning on the existence of a significant observed deviation from the adjustment path toward the medium-term budgetary objective to Romania », 22 mai 2017.

PIB en 2017 afin de remédier à cette déviation et de rendre compte des mesures de correction mises en œuvre avant le 15 octobre 2017<sup>1</sup>.

À titre de rappel, pour les États membres de la zone euro, la mise en œuvre d'une procédure pour « déviation significative » dans le volet préventif du pacte de stabilité **peut déboucher sur une sanction financière prenant la forme d'un dépôt rémunéré représentant jusqu'à 0,2 % du PIB.**

### Les principales étapes de la procédure pour « déviation significative » applicable aux États membres de la zone euro



*Note de lecture : lorsque la majorité qualifiée inversée est applicable, la recommandation est réputée adoptée, sauf si le Conseil vote contre à la majorité qualifiée.*

*Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017)*

<sup>1</sup> Conseil de l'Union européenne, « Council recommendation with a view to correcting the significant observed deviation from the adjustment path toward the medium-term budgetary objective in Romania », 12 juin 2017.

**Dans le cas français, l'ajustement structurel étant limité à 0,1 point de PIB en 2018, une procédure pour « déviation excessive » pourrait donc être ouverte dès le printemps 2019.** En tout état de cause, la France aura « épuisé » ses marges de manœuvre au regard de la règle de déficit structurel à l'issue de l'exercice 2018 – et ce alors même que l'ajustement structurel prévu en 2019 est également très inférieur aux prescriptions du pacte de stabilité.

Il faut néanmoins rappeler qu'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel, même significatif, **n'entraîne pas nécessairement l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative ».**

**L'État membre peut tout d'abord se prévaloir des « clauses de flexibilité » prévues par le pacte de stabilité** afin de tenir compte de l'effet positif des investissements et réformes structurelles sur la soutenabilité des finances publiques à long terme.

Une **communication interprétative** a récemment<sup>1</sup> précisé les conditions dans lesquelles ces clauses de flexibilité peuvent être invoquées.

**S'agissant des investissements,** la flexibilité concerne essentiellement les contributions financières au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) et le cofinancement par les États membres de projets d'investissement financés par ce dernier. Toutefois, cette clause ne peut être invoquée que pour justifier un dépassement des objectifs de déficit nominal et de dette, et non un écart significatif à la règle de déficit structurel. En complément, le Conseil et la Commission européenne peuvent également tenir compte de certains investissements publics cofinancés « *entraînant des effets budgétaires positifs, directs et vérifiables à long terme sur la croissance et la viabilité des finances publiques* ». **Les conditions à remplir sont néanmoins très restrictives.** En particulier, l'État membre doit se trouver dans une conjoncture défavorable, caractérisée par un écart de production négatif « *de plus de 1,5 % du PIB* », **ce qui ne devrait pas être le cas de la France au cours de la période 2017-2022.**

**S'agissant des réformes structurelles,** les États membres qui mettent en œuvre des « *réformes majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme* » peuvent être autorisés à s'écarter de leur trajectoire d'ajustement. **Là encore, les conditions à réunir sont particulièrement strictes.** L'application de la clause de flexibilité suppose en particulier que l'objectif de moyen terme soit atteint « *dans la période de quatre ans couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'année au cours de laquelle la clause est activée* ». Or, dans le scénario gouvernemental, l'objectif de moyen terme fixé à l'article 2 du présent projet de loi ne sera pas atteint avant 2023. **La clause ne devrait donc pas pouvoir être activée avant 2020.** Des conditions plus souples sont néanmoins prévues dans le seul cas d'une réforme des

---

<sup>1</sup> Commission européenne, « *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance* », COM(2015) 12 final, 2015.

---

retraites « consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation »<sup>1</sup>.

Si l'État membre ne se trouve pas dans une situation lui permettant d'activer les « clauses de flexibilité », **la décision d'ouvrir une procédure pour « déviation significative » n'est pas automatique mais résulte d'une « évaluation globale » réalisée par la Commission européenne.**

Ainsi que le prévoit l'article 3 du TSCG, cette évaluation globale comprend notamment « une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes ». Cette disposition fait référence à la **règle de dépenses européenne**, introduite dans le cadre du *Six-Pack* afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel<sup>2</sup>.

**En vertu de cette règle, les dépenses publiques « pilotables », nettes des mesures nouvelles en recettes<sup>3</sup>, ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel.**

Concrètement, une hausse des dépenses publiques « pilotables » supérieure au taux de référence n'est admise que si elle est financée par une hausse des prélèvements obligatoires, **rapprochant ainsi la règle de dépenses européenne de la notion française d'effort structurel<sup>4</sup>.**

**Par rapport à cette dernière, elle présente néanmoins l'avantage de ne porter que sur les seules dépenses « pilotables ».** Ainsi, une baisse de la charge d'intérêt liée à une diminution des taux sur les marchés obligatoires ne sera pas considérée comme un effort en dépenses dans la règle européenne.

---

<sup>1</sup> L'article 5 du règlement (CE) n° 1466/97 dispose que « les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit ». Dans la mesure où le déficit nominal devrait s'établir à 3 % en 2019, il semble difficile de considérer que la France disposera d'une marge de sécurité appropriée par rapport au seuil de 3 % du PIB avant 2020.

<sup>2</sup> De ce point de vue, la règle de dépenses présente deux avantages. D'une part, elle est construite de façon à exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation des élasticités). D'autre part, elle ne dépend pas de l'écart de production – dont la mesure est particulièrement instable et controversée – mais de la croissance potentielle de moyen terme.

<sup>3</sup> L'agrégat des dépenses publiques retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge d'intérêt, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes. Pour une description détaillée de la méthodologie retenue, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 52.

<sup>4</sup> Pour une analyse détaillée du concept d'effort structurel, voir le commentaire de l'article 4 du présent projet de loi.

Lorsque l'exécution budgétaire conduit à un écart significatif au regard tant de la règle d'ajustement structurel que de la règle de dépenses<sup>1</sup>, il existe alors une « forte présomption »<sup>2</sup> que la Commission européenne prenne la décision d'ouvrir une procédure pour « déviation significative ».

Aussi, il peut être regretté que le présent projet de loi ne comporte aucune disposition relative à la règle de dépenses européenne, alors même que son respect pourrait jouer un rôle décisif dans la décision de la Commission européenne de ne pas ouvrir une procédure pour « déviation significative » à l'encontre de la France.

Une réflexion pourrait à cet égard être engagée sur l'opportunité d'aligner la notion française d'effort structurel sur la règle de dépenses européenne, afin de ne pas multiplier inutilement les concepts.

### **3. Une réduction très progressive de l'endettement public qui contraste avec la trajectoire des principaux pays de la zone euro et qui n'apparaît pas cohérente avec nos engagements européens**

#### *a) Une trajectoire d'endettement difficilement compatible avec la règle de dette*

Si le présent projet de loi ne contient pas de disposition relative à la règle de dépenses européenne, **il n'en comporte également aucune concernant la règle de dette**, qui deviendra pourtant progressivement contraignante pour la France à compter de la sortie du volet correctif du pacte de stabilité, attendue pour l'an prochain par le Gouvernement.

En principe, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit **réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % de 1/20<sup>e</sup> chaque année en moyenne sur trois ans** selon une approche prospective ou, à défaut, rétrospective<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Au regard de la règle de dépenses, l'écart est significatif s'il « a une incidence totale sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou si son incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs », en application de la nouvelle rédaction de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

<sup>2</sup> Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 56.

<sup>3</sup> Dans l'approche rétrospective, la Commission européenne calcule si l'écart a bien été diminué conformément aux objectifs fixés par le pacte de stabilité en partant des données de l'année en cours et des trois années précédentes. Dans l'approche prospective, la Commission européenne procède de la même manière sur la base des données de l'année précédente, de l'année en cours et de ses projections à politique inchangée pour les deux années suivantes. Pour une description détaillée, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, pp. 70-80.



Si le critère de la dette n'est pas respecté, la Commission européenne doit alors élaborer un rapport visant à établir l'existence d'un déficit excessif, sauf si le non-respect de la règle est lié à des facteurs conjoncturels – ce que la Commission européenne vérifie en corrigeant le ratio d'endettement du cycle économique.

La France fait partie des États membres qui **bénéficient temporairement d'une dérogation à la règle de dette**, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif<sup>1</sup>.

**Toutefois, elle sera au cours de cette période soumise à des dispositions transitoires** visant à garantir qu'elle respectera le critère de la dette en fin de période.

Ces dispositions prendront la forme d'une **trajectoire d'ajustement structurel linéaire minimum** à respecter, définie de telle sorte que<sup>2</sup> :

- l'ajustement structurel annuel ne s'écarte jamais de plus de 0,25 point de PIB de l'ajustement linéaire qui aurait été nécessaire pour respecter le critère de la dette en fin de période ;

- pendant toute la période de transition, l'ajustement structurel annuel restant à effectuer ne soit jamais supérieur à 0,75 point de PIB – sauf si la première condition implique un ajustement supérieur.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, cette règle conduirait à « *imposer un ajustement de l'ordre de 0,1 point de PIB par an sur la période 2018-2020* ». Elle serait donc respectée sur la période.

**Après cette période transitoire, la règle de dette deviendra pleinement applicable à compter de 2021<sup>3</sup>.**

Si le présent projet de loi ne comporte aucune disposition relative à la règle de dette, **les éléments disponibles suggèrent que la France ne devrait pas respecter cette dernière en 2021** dans l'approche rétrospective.

---

<sup>1</sup> La nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

<sup>2</sup> Ibid., p. 73 et pp. 128-131.

<sup>3</sup> En supposant une sortie du volet correctif du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017.

**Évaluation du respect du critère de dette à compter de 2021 (approche rétrospective)***(en points de PIB)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dette publique</b>	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4
<b>Ratio à respecter</b>					93,1	92,3
<b>Écart</b>					<b>+ 1,1</b>	<b>- 0,9</b>
<b>Dette publique corrigée du cycle économique</b>	96,8	96,8	97,1	96,1	95,8	91,4
<b>Ratio à respecter</b>					93,1	93,4
<b>Écart</b>					<b>+ 2,7</b>	<b>1,1</b>

*Note méthodologique : dans l'approche rétrospective, la Commission européenne vérifie, pour une année n, si la formule suivante est respectée : dette de l'année n < 60 % + 0,95/3 (dette de l'année n-1 - 60 %) + (0,95^2)/3 (dette de l'année n-2 - 60 %) + (0,95^3)/3 (dette de l'année n-3 - 60 %). Il s'agit donc d'une moyenne pondérée sur trois années, qui permet de donner plus de poids à la période récente. Conformément à la méthode retenue par la Commission européenne, pour estimer le ratio d'endettement corrigé du cycle de l'année n, on calcule au numérateur le niveau de la dette que l'on aurait observé si le solde cyclique avait été nul en n-2, n-1 et n, tandis que le dénominateur est obtenu en multipliant le PIB n-3 par la croissance en valeur du PIB potentiel entre l'année n-3 et l'année n. La composante conjoncturelle correspond alors à la différence entre le taux d'endettement effectif et le ratio d'endettement corrigé du cycle économique. Les estimations du Gouvernement ont été retenues pour la croissance potentielle et l'écart de production. La semi-élasticité budgétaire utilisée correspond en revanche à l'estimation de la Commission européenne.*

Source : commission des finances du Sénat

En 2021, le respect du critère de dette impliquerait d'atteindre un ratio d'endettement de 93,1 % du PIB en 2021, soit un niveau inférieur de **1,1 point** à l'endettement prévu. En corrigeant le niveau d'endettement du cycle économique, l'écart s'élève à 2,7 points de PIB. **La France devrait en revanche respecter le critère de dette en 2022.**

**Afin de remédier à ce défaut d'information, votre rapporteur général présentera un amendement visant à ce que le présent projet de loi permette d'apprécier la cohérence des orientations pluriannuelles des finances publiques avec l'ensemble des engagements européens de la France.**

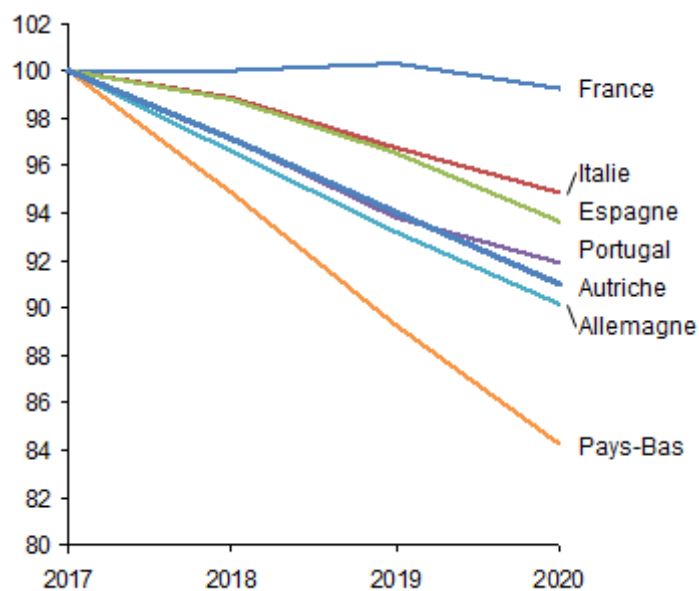
*b) Une trajectoire d'endettement atypique au sein de la zone euro*

Au-delà de la question du respect formel de la règle de dette, il doit être noté que le redressement très progressif de la situation des comptes publics prévu par le Gouvernement implique que **l'endettement ne devrait diminuer véritablement qu'à compter de 2021.**

**Au cours de la période 2017-2020, la France serait ainsi le seul grand pays de la zone euro dont la trajectoire d'endettement ne serait pas significativement infléchie.**

### Évolution prévisionnelle du ratio d'endettement des principaux pays de la zone euro entre 2017 et 2020

(base 100, 2017=100)

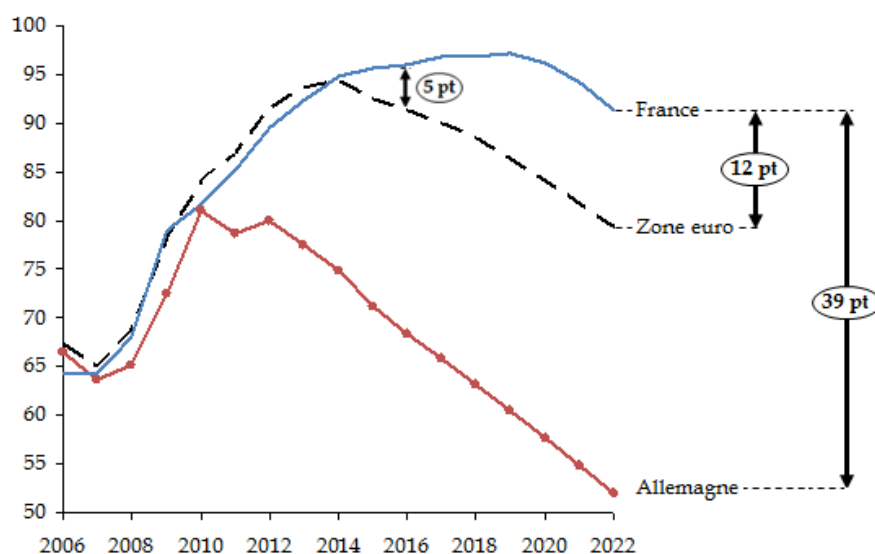


Source : commission des finances du Sénat (d'après la trajectoire de la LPPF et les programmes de stabilité 2017 des différents pays)

À l'échelle du quinquennat, l'écart d'endettement entre la France et la zone euro apparue à compter de 2014 devrait **s'accroître**.

## Évolution de l'endettement en France, en zone euro et en Allemagne

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco, la trajectoire de la LPPF et les projections 2017-2022 du FMI de juillet 2017 pour la zone euro et l'Allemagne)

Alors que les niveaux d'endettement de la France et de l'Allemagne étaient comparables en 2010, l'écart atteindrait 39 points de PIB en 2022.

S'il n'existe pas de « seuil magique » au-delà duquel l'endettement exerce systématiquement un effet négatif sur la croissance<sup>1</sup>, une telle évolution est susceptible d'accroître le différentiel de croissance entre la France et l'Allemagne par deux principaux canaux.

D'une part, la France disposerait d'une faible marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire de relance si une nouvelle crise survenait, contrairement à l'Allemagne.

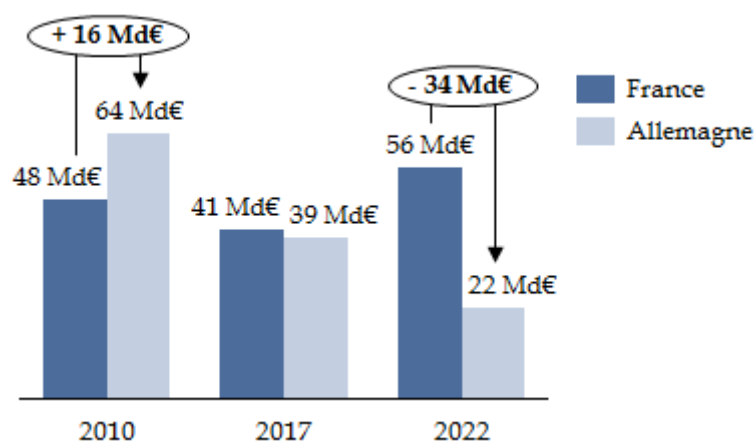
D'une part, le poids de la charge d'intérêt pourrait contraindre le Gouvernement à couper dans les dépenses publiques productives ou à avoir recours à des impôts sources de distorsions, en particulier en cas de remontée rapide des taux d'intérêt.

À titre d'illustration, le montant des intérêts payés par l'Allemagne à ses créanciers devrait en 2022 être inférieur de 34 milliards d'euros à celui payé par la France, alors qu'il lui était supérieur de 16 milliards d'euros en 2010, lorsque les ratios d'endettement des deux pays étaient similaires.

<sup>1</sup> A. Pescatori, D. Sandri et John Simon, « Debt and Growth: Is There a Magic Threshold ? », IMF Working Paper WP/14/34, 2014.

### Montant des intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la base Ameco pour 2010, de la trajectoire de la LPPF et des projections 2017-2022 du FMI de juillet 2017 pour l'Allemagne)

## III. UN PLAN D'ÉCONOMIES QUI DEMEURE INSUFFISAMMENT TRANSPARENT ET PEU DOCUMENTÉ

### A. UN MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LA RÉPARTITION DES EFFORTS ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

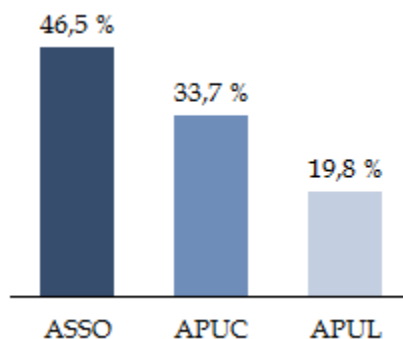
La stratégie de redressement des comptes publics proposée par le Gouvernement repose à juste titre exclusivement sur la maîtrise de la dépense, compte tenu de la baisse des prélèvements obligatoires programmée au cours du quinquennat.

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, tenir l'objectif d'évolution de la dépense publique fixé par le Gouvernement impliquera de réaliser un montant d'économies pouvant être estimé à 80 milliards d'euros sur l'ensemble de la période couverte par la programmation.

Compte tenu de l'ampleur des économies demandées, il apparaît indispensable que les modalités de partage de l'effort entre les différents sous-secteurs des administrations publiques soient transparentes et fondées sur des critères objectifs, au premier rang desquels figure la contribution de chacun à la dépense publique.

### Part des différents sous-secteurs des administrations dans la dépense publique en 2016 (hors crédits d'impôts et transferts)

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Insee, comptes nationaux, 2016)

À ce stade, force est néanmoins de constater que **le Parlement ne dispose pas des éléments nécessaires pour porter une appréciation sur la répartition de l'effort de maîtrise de la dépense.**

Certes, l'article 7 du présent projet de loi décline l'objectif d'évolution de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques.

### Déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique (hors crédits d'impôts et transferts entre sous-secteurs)

(taux de croissance en volume)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
dont APUC	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
dont APUL	0,7	0,3	0,7	- 0,3	- 1,6	- 0,6
dont ASSO	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

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

À elle seule, cette décomposition est toutefois **insuffisante** pour apprécier l'ampleur des efforts réellement demandés à chacun.

Pour ce faire, il serait nécessaire de **comparer l'objectif d'évolution de la dépense publique de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée « à politique inchangée »**, communément désignée sous le terme d'évolution « tendancielle ». En effet, ralentir la progression d'une dépense très dynamique peut représenter un effort

considérable, tandis que stabiliser une dépense qui tend naturellement à diminuer traduit en réalité un relâchement de l'effort.

**Or, contrairement à son prédécesseur, le Gouvernement n'a jusqu'à présent pas communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique par sous-secteur** – à l'exception notable de la sphère locale, pour laquelle il a indiqué que le tendanciel retenu pour évaluer le montant des économies à réaliser (13 milliards d'euros) correspond à la moyenne de la croissance des dépenses de fonctionnement constatée au cours de la période 2009-2014.

Ce choix est d'autant moins acceptable que l'article 31 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dispose que « *le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance* ». **Le Gouvernement était donc tenu par le droit en vigueur de transmettre ces informations aux parlementaires avant l'examen du projet de loi de finances pour 2018.**

Interrogé sur ce point par votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué que « *la notion de tendanciel des dépenses est de nature à soulever de nombreuses critiques et par conséquent un chiffrage d'économies par rapport à un tendanciel nuit à la lisibilité des efforts de maîtrise des dépenses réalisés par le Gouvernement* ». Aussi, « *pour rendre compte des efforts réalisés, de la façon la plus claire, la plus cohérente et la plus neutre possible, sont désormais privilégiées i) la progression des dépenses publiques d'une année sur l'autre, par sous-secteurs, ainsi que ii) la variation de la part des dépenses publiques dans le PIB* »<sup>1</sup>.

#### **Cet argumentaire peine à convaincre.**

En effet, pour décliner son objectif d'évolution de la dépense publique, le Gouvernement a été contraint d'évaluer au préalable les « marges de manœuvre » de chaque sous-secteur. En outre, il est nécessairement tenu d'émettre une hypothèse sur l'évolution « à politique inchangée » de la dépense publique de l'administration centrale et des administrations sociales, afin d'en déduire le montant des économies à réaliser pour respecter son objectif d'évolution.

Si la mesure de l'évolution tendancielle de la dépense est controversée et comporte toujours une part d'arbitraire, **cette difficulté plaide pour qu'une grande transparence soit faite sur les hypothèses retenues**, afin qu'un débat puisse avoir lieu sur leur pertinence.

En renonçant à communiquer ses hypothèses en la matière, le Gouvernement **nuit à la lisibilité du débat** sur la maîtrise de la dépense publique.

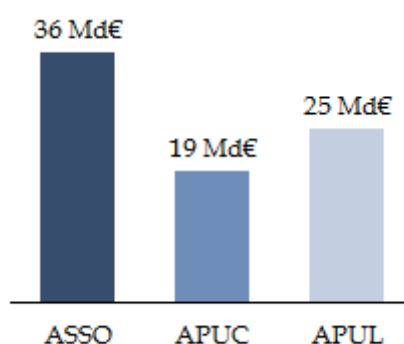
---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur général au Gouvernement.

Afin d'illustrer l'importance de ces enjeux, votre rapporteur général a reconstitué la répartition des économies entre les différents sous-secteurs des administrations publiques à partir des estimations de l'évolution tendancielle de la dépense publique publiées par la Cour des comptes en juin dernier, soit 1,8 % pour les administrations locales, 1,5 % pour l'administration centrale et 1,7 % pour les administrations sociales<sup>1</sup>.

**Répartition des économies à réaliser au cours du quinquennat reconstituée à partir du tendancier d'évolution de la dépense publique de la Cour des comptes**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport de la Cour des comptes précité)

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, en se fondant sur l'hypothèse d'une évolution tendancielle en valeur de 3,5 % par an de l'ensemble de leurs dépenses, le montant des économies devant être réalisé par la sphère locale serait **significativement plus élevé que celui annoncé par le Gouvernement** (25 milliards d'euros).

Ce différentiel s'explique par l'hypothèse d'évolution de la dépense publique locale faite par le Gouvernement, qui est plus faible que celle de la Cour des comptes. En retenant un tendancier d'évolution de la dépense publique locale sous-évalué, le Gouvernement pourrait donc **minorer l'ampleur de l'effort réellement demandé aux collectivités territoriales**. Votre rapporteur général s'attachera ainsi dans la suite du présent exposé général à apprécier la pertinence du tendancier d'évolution de la dépense locale sous-jacent à la trajectoire gouvernementale.

<sup>1</sup> La Cour des comptes estime que les dépenses publiques augmenteraient au cours du quinquennat de 3,3 % en valeur par an, dont 3,2 % pour l'État et les ODAC, 3,5 % pour les APUL et 3,4 % pour les ASSO, avec une hypothèse d'inflation de 1,7 %. Cf. Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, pp. 121-124.



En tout état de cause, cet exemple **illustre l'importance qu'un débat puisse s'engager sur les hypothèses sous-jacentes** à la déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique proposée par le Gouvernement et plaide pour que ce dernier **communique sans tarder** son scénario d'évolution tendancielle de la dépense publique pour l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale.

### **B. UNE SOUS-ESTIMATION DE LA CONTRIBUTION DES ADMINISTRATIONS LOCALES À L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE**

Jusqu'à présent, les différentes estimations de la croissance tendancielle de la dépense locale ont toujours reposé sur la simple prolongation d'évolutions passées, et non sur une évaluation précise de ses déterminants, à politique inchangée. Pour élaborer son tendanciel d'évolution de la dépense locale, la Cour des comptes a par exemple retenu dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques « *la moyenne de la croissance de longue période (2,5 % en volume, hors effets de la décentralisation) et de la croissance potentielle du PIB (1,1 %), soit 1,8 %* »<sup>1</sup>.

#### **Estimations du tendanciel d'évolution de la dépense des administrations publiques locales**

<b>Auteur</b>	<b>Tendanciel</b>	<b>Champ</b>	<b>Méthodologie</b>	<b>Date</b>
Inspection générale des finances <sup>2</sup>	1,0 % en volume	Dépenses totales	Moyenne 2007-2010	2012
Gouvernement précédent <sup>3</sup>	1,8 % en volume	Dépenses totales	Non précisée	2016
Cour des comptes <sup>4</sup>	1,8 % en volume	Dépenses totales	Moyenne de la croissance de longue période et de la croissance potentielle	2017
Gouvernement actuel	1,2 % en volume	Dépenses de fonctionnement	Moyenne 2009-2014	2017

Source : commission des finances du Sénat

<sup>1</sup> Cour des comptes, « *La situation et les perspectives des finances publiques* », juin 2017, pp. 123-124.

<sup>2</sup> Inspection générale des finances, « *Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action* », 2012, annexe 1, p. 17.

<sup>3</sup> Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017, p. 73.

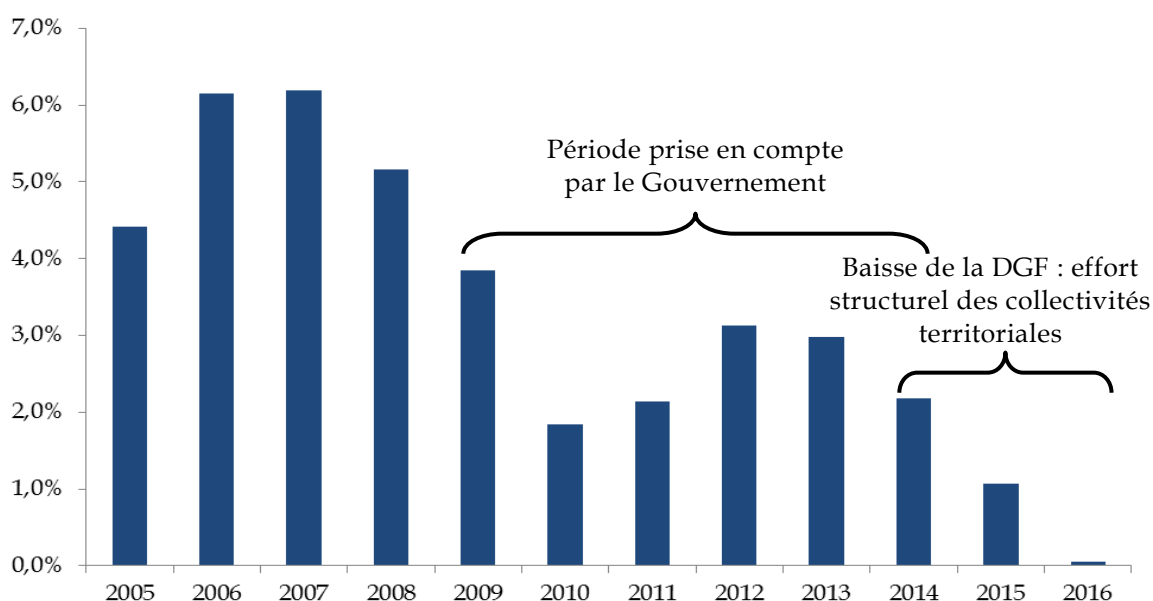
<sup>4</sup> Cour des comptes, « *La situation et les perspectives des finances publiques* », juin 2017, p. 124.

À l'inverse, une approche plus rigoureuse consistant à calculer, composante par composante, les facteurs d'évolution spontanée de la dépense, est généralement retenue pour l'État et les administrations de sécurité sociale. À titre d'illustration, pour élaborer son tendancier d'évolution de la dépense sociale, la Cour des comptes s'est appuyée sur les projections de la direction générale du Trésor et des hauts conseils relatifs aux retraites, à l'assurance maladie, à la famille et au financement de la protection sociale – le recours aux hypothèses conventionnelles étant réservé aux seules composantes non couvertes par ces travaux<sup>1</sup>.

S'agissant des dépenses locales, l'estimation de leur progression tendancielle à partir de la croissance observée par le passé est particulièrement problématique, dans la mesure où cette dernière est marquée par de fortes ruptures de tendance au cours de la période récente.

#### Évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales entre 2005 et 2016

(en comptabilité nationale et en %)



Source : commission des finances du Sénat

Dans son rapport sur la maîtrise des dépenses publiques remis en 2012, l'inspection générale des finances reconnaissait ainsi que le tendancier retenu pour les administrations publiques locales (1,0 % en volume) constituait une « hypothèse basse », dans la mesure où la période 2007-2010

<sup>1</sup> Ibid.

---

ayant servi de référence pour l'estimation avait été marquée par « *un fort ralentissement des dépenses* »<sup>1</sup>.

**Compte tenu de ces difficultés, le précédent Gouvernement avait renoncé à mesurer les économies réalisées par la sphère locale à partir d'une méthodologie reposant sur la croissance tendancielle.**

**De façon conventionnelle, il était simplement fait l'hypothèse que la réduction des dotations versées par l'État se traduirait nécessairement en économies.** Cette approche avait été critiquée par la Cour des comptes, dans la mesure où « *la baisse des concours de l'État n'entraîne pas nécessairement une baisse de la dépense locale d'un montant équivalent* », compte tenu de la capacité des collectivités locales à ajuster à la hausse leurs recettes ou à accroître leur endettement pour financer des dépenses d'investissement<sup>2</sup>. En pratique, **une réelle maîtrise des dépenses de fonctionnement - accompagnée d'une forte baisse des dépenses d'investissement - a bien été observée à la suite de la diminution des concours de l'État.**

**Au total, l'effort de réduction des dépenses des collectivités territoriales a même été supérieur de 12 milliards d'euros à l'objectif fixé par la précédente loi de programmation, comme le retrace le graphique ci-après.**

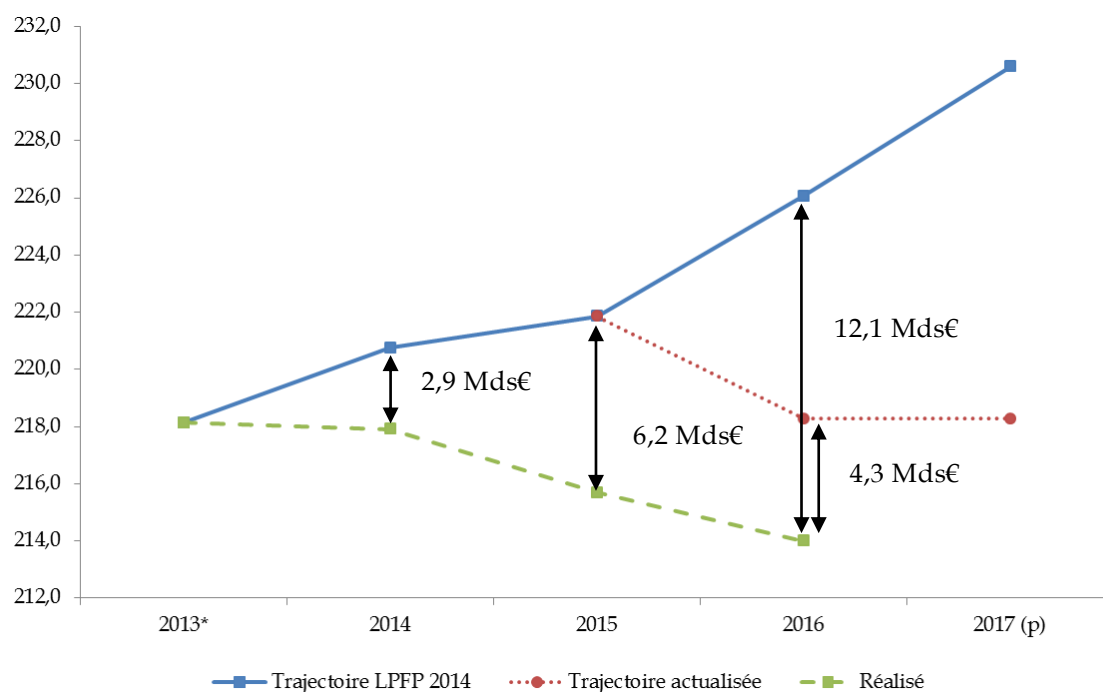
---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances, « *Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action* », 2012, annexe 1, p. 17.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « *La situation et les perspectives des finances publiques* », juin 2016, p. 117.

### Évolution des dépenses des collectivités territoriales par rapport à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

(en milliards d'euros)



\* Le montant des dépenses pour 2013 a été actualisé à partir des chiffres issus de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2017)

Cet effort considérable a permis d'améliorer le solde des administrations publiques dans leur ensemble. Ainsi, votre rapporteur général notait<sup>1</sup> qu'entre 2013 et 2016, la réduction du déficit était portée aux deux tiers par les administrations publiques locales, alors même qu'elles représentent moins de 20 % de la dépense. Leur solde s'est en effet amélioré de 11,3 milliards d'euros sur cette période et celui des administrations de sécurité sociale de 5,9 milliards d'euros, tandis qu'à l'inverse, le solde de l'État se dégradait de 7,8 milliards d'euros.

S'agissant de la période couverte par le présent projet de loi de programmation des finances publiques, votre rapporteur général note avec satisfaction un changement de méthode. Le Gouvernement n'a pas repris la logique précédente d'une baisse unilatérale et immédiate des concours financiers de l'État. Ce choix reflète une certaine confiance accordée aux élus locaux pour diminuer leurs dépenses, indépendamment d'une mise sous

<sup>1</sup> Rapport n° 645, tome I (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juillet 2017, sur le projet de loi de règlement du budget et approbation des comptes 2016.

tension de leurs recettes. De même, **la contractualisation, si elle soulève de nombreuses questions<sup>1</sup>, est plus respectueuse de l'autonomie locale et permet de rompre avec la logique de « rabot aveugle »**, sans que cet effort ne « remonte » à l'État à travers une baisse des dotations.

En revanche, **le montant de l'effort demandé aux collectivités territoriales pose problème**. Si le Gouvernement cite régulièrement le chiffre de 13 milliards d'euros, l'objectif assigné aux collectivités territoriales est en fait défini comme un taux d'évolution annuelle de leurs dépenses de fonctionnement en valeur. En d'autres termes, comme exposé précédemment, quantifier l'effort qui leur est demandé implique de comparer le taux d'évolution fixé par la loi à celui de leur évolution tendancielle.

Si pour les raisons évoquées précédemment la définition d'un tendanciel n'est pas aisée, **un raisonnement fondé sur l'évolution passée des dépenses<sup>2</sup> implique de neutraliser les efforts structurels déjà réalisés**. Or tel n'est pas le cas. Ainsi, l'évolution moyenne retenue par le Gouvernement (2,5 %) ne tient pas compte de la baisse des concours financiers intervenue en 2014 (1,5 milliard d'euros) alors que son objectif était bien de réduire les dépenses des collectivités territoriales par rapport à leur évolution spontanée. De même, la non-indexation sur l'inflation des dépenses de personnel de la fonction publique territoriale (qui représente un effort de 5 milliards d'euros) n'a pas non plus été neutralisée, alors que ces efforts sont systématiquement considérés comme une économie par rapport au tendanciel lorsqu'il s'agit de l'État<sup>3</sup>.

En définitive, en corrigeant le chiffre du Gouvernement de ces deux éléments, le tendanciel d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en valeur ne serait plus de 2,5 % mais de 3,1 %<sup>4</sup>. **La trajectoire fixée par le présent projet de loi de finances représenterait alors un effort de 21 milliards d'euros et non de 13 milliards d'euros**.

Cette estimation semble très raisonnable, dans la mesure où elle correspond à un tendanciel de dépenses en volume de 1,9 %, soit **un chiffre extrêmement proche de celui de 1,8 % retenu par la Cour des comptes** (pour les dépenses locales dans leur ensemble et non les seules dépenses de fonctionnement), dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017.

---

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 10.

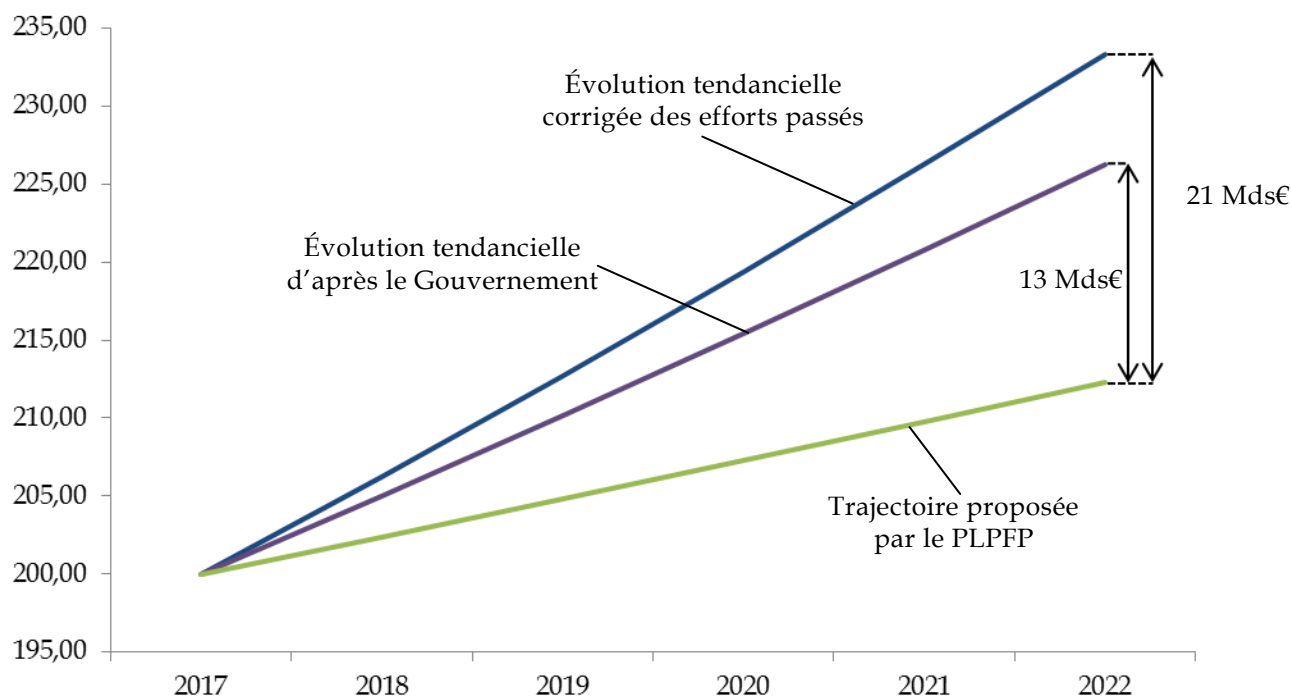
<sup>2</sup> Votre rapporteur général note aussi que la période de référence choisie par le Gouvernement correspond à une augmentation des dépenses plus faible que les années précédentes.

<sup>3</sup> Ainsi, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016 notait que « la stabilité du point de la fonction publique [permet] de dégager une économie de plus de 0,6 Md€ par rapport à une hypothèse tendancielle de revalorisation à l'inflation (0,8 % prévu en moyenne sur 2015-2017 dans le programme de stabilité 2015-2018) ».

<sup>4</sup> Ce raisonnement est détaillé dans le commentaire de l'article 10.

### Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements

(en valeur, en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

## C. DES ÉCONOMIES CONCERNANT L'ÉTAT ET LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE PEU DOCUMENTÉES

### 1. La trajectoire de l'État : une tenue de la dépense à partir de 2020 qui repose sur des économies non encore identifiées

La trajectoire des dépenses de l'État est déterminée par le projet de loi de programmation des finances publiques à travers **deux principaux dispositifs** : le **budget triennal**<sup>1</sup> d'une part, qui fixe les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour les trois années à venir<sup>2</sup>, et les **normes de dépenses**<sup>3</sup> d'autre part, définies sur la durée du quinquennat, de 2018 à 2022.

**L'évolution des dépenses de l'État prévue par le Gouvernement est très contrastée entre les différentes missions du budget de l'État** : certaines voient leurs moyens renforcés dans des proportions significatives quand

<sup>1</sup> Prévus par l'article 12 du présent projet de loi.

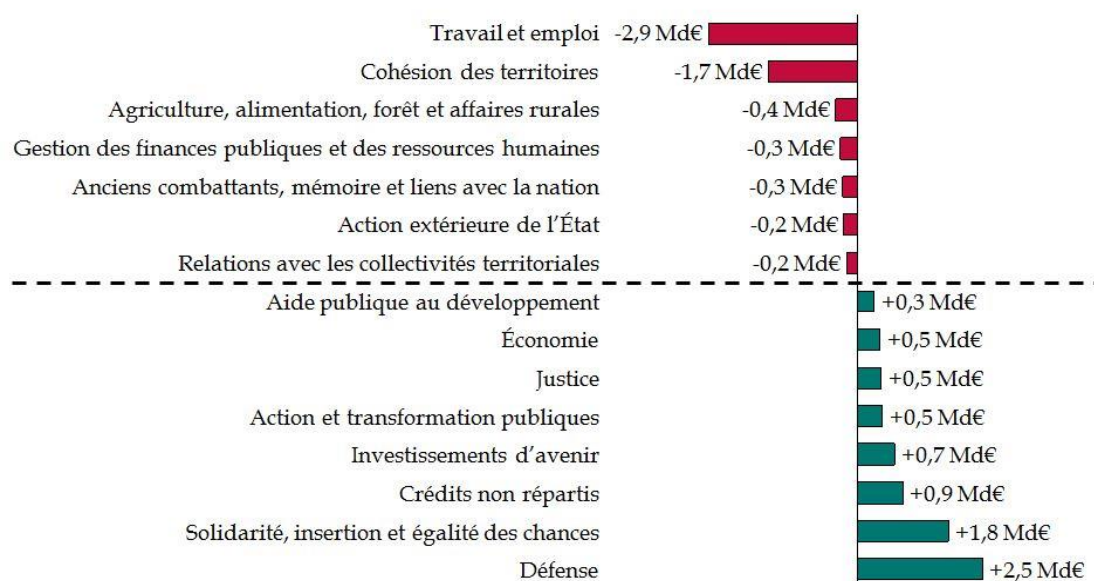
<sup>2</sup> Crédits hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », remboursements et dégrèvements et charge de la dette.

<sup>3</sup> Prévues par l'article 8 du présent projet de loi.

d'autres connaissent au contraire des baisses marquées – en particulier les missions « Travail et emploi » (- 19 % en volume) et « Cohésion des territoires » (- 11 % en volume).

### Principales hausses et baisses de crédits par missions, entre l'annuité 2020 et l'annuité 2018 du budget triennal de l'État

(en milliards d'euros constants de 2017)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi de programmation)

**Au total, les crédits du budget général augmenteraient de 3 % en valeur entre 2018 et 2020 et seraient à peu près stabilisés en volume avec une légère hausse de 0,5 % (+ 1,16 milliard d'euros).**

Le caractère contrasté de l'évolution des crédits entre les différentes missions, s'il ouvre évidemment des questions sur la soutenabilité ou l'opportunité de certaines des trajectoires prévues, paraît du moins constituer **un progrès en ce qu'il signale une rupture avec la politique du rabot qui avait les faveurs du précédent Gouvernement et dont votre rapporteur général avait souligné à maintes reprises l'inefficacité.**

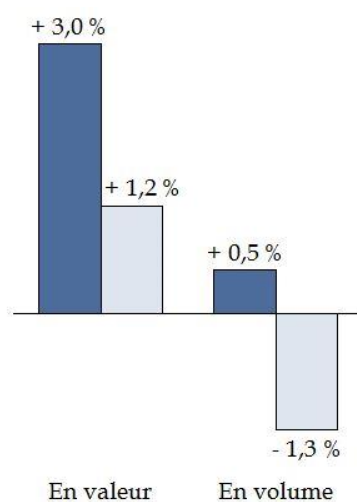
Le budget triennal 2018-2020 s'articule donc autour de **choix de politique budgétaire clairs**, avec des hausses marquées en faveur de certaines missions, dont la Défense et la Justice, et des baisses prononcées sur d'autres politiques publiques comme le logement ou l'emploi.

**Cependant, ni les hausses prévues ni les diminutions annoncées ne sont définitives** puisque le Gouvernement précise, dans le rapport annexé, que les plafonds de 2020 « *seront actualisés pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale* ».

Si le total de l'annuité 2020 du budget triennal est ajusté du montant d'économies prévues au titre du processus « Action publique 2022 »<sup>1</sup> (ce qui suppose que ces économies ne portent pas sur la charge de la dette ou d'autres dépenses exclues du calcul des plafonds, comme les contributions au CAS « Pensions »), **l'objectif d'évolution des crédits du budget général sur la période est modérément ambitieux avec une croissance de 1,2 % en valeur et une baisse de 1,3 % en volume.** À titre d'exemple, le précédent budget triennal – qui n'a, il est vrai, pas été respecté – prévoyait une diminution des dépenses de 0,2 % en valeur et de 3,3 % en volume.

### Taux d'évolution des crédits alloués aux missions du budget général de l'État sur la période 2018-2020

(en %)



■ Evolution sur triennal hors "Action publique 2022"  
□ Evolution sur triennal y compris "Action publique 2022"

Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi et du projet de loi de finances pour 2018)

Les objectifs fixés dans le cadre des normes de dépenses de l'État, qui portent sur un agrégat plus large<sup>2</sup> que les plafonds du triennal et décrivent une trajectoire plus longue, de 2018 à 2022, permettent de confirmer les conclusions issues de l'analyse du budget triennal : **l'essentiel des efforts est reporté sur les trois dernières années du quinquennat et renvoyé aux économies identifiées dans le cadre du processus « Action publique 2022 ».**

<sup>1</sup> D'après le rapport annexé au présent projet de loi, les économies attendues au titre du processus « Action publique 2022 » sont chiffrées, pour 2020, à 4,5 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.



Ainsi, les dépenses dites « pilotables » diminueraient de 3,3 % en volume sur la période de programmation (2018-2022) et de 2,7 % sur le quinquennat (2017-2022) mais **la réduction des dépenses sous norme débiterait à partir de 2019 seulement, quoique de façon très modérée (-0,4 % en volume)** et s'accroîtrait en 2020 (réduction de 1 % en volume chaque année à partir de 2020).

**L'objectif fixé sur les dépenses totales de l'État est celui d'une quasi-stabilisation**, avec une très légère baisse de - 0,1 % en volume sur la période de programmation et une hausse de 0,6 % sur le quinquennat. Là encore, **l'effort est reporté, pour l'essentiel, sur les trois dernières années du quinquennat.**

La mise en œuvre d'une démarche volontariste d'identification d'économies ciblées, rompant avec la logique du « rabot » privilégiée par le précédent Gouvernement, paraît louable, mais l'échec de la « modernisation de l'action publique » (MAP) puis des « revues de dépenses » témoigne du fait que l'identification d'économies par des revues de dépenses ou des processus similaires ne porte pas toujours ses fruits faute d'appropriation des propositions de réformes par les pouvoirs publics. Aussi **l'ampleur des économies à documenter associée au caractère extrêmement contraint du calendrier – le comité devant rendre ses conclusions dans le courant du premier semestre 2018 – incitent à la plus grande prudence.**

La trajectoire des dépenses de l'État, si elle a le mérite de trancher avec un « rabot » homothétique qui avait atteint ses limites, paraît donc **entachée de fortes incertitudes liées aux résultats effectifs du processus « Action publique 2022 » et à la répartition des efforts complémentaires** qui seront nécessaires pour tenir les objectifs de dépenses de l'État fixés par le Gouvernement. Au total, **le report des efforts sur la fin du quinquennat et leur absence de documentation laisse craindre, pour l'heure, un dérapage de la dépense.**

## **2. La trajectoire des administrations de sécurité sociale : un manque de transparence, de fortes incertitudes**

Le redressement des comptes des administrations de sécurité sociale revêt une **importance décisive pour asseoir la crédibilité de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques**, compte tenu de l'importance de celles-ci dans la dépense publique (46,5 % en 2016).

Aussi, il est **particulièrement regrettable** que certaines informations essentielles à la bonne lecture de la trajectoire des finances sociales n'aient pas été transmises aux parlementaires, **en dépit des demandes répétées** de votre rapporteur général.

D'après le présent projet de loi, le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO), déficitaire de 2,9 milliards d'euros en 2016, **reviendrait en territoire positif dès 2017, avant de devenir nettement excédentaire à compter de 2018.**

### Trajectoire de solde effectif et de dépense des administrations de sécurité sociale

(en % du PIB, taux de croissance en volume hors crédits d'impôts et transferts)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde effectif</b>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Dépense</b>	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

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

Cette évolution résulterait :

- d'une part, de **l'amélioration de la conjoncture et de l'emploi**, qui exercerait un effet dynamique sur la masse salariale (hausse de 3,3 % en 2017 et de 3,1 % en 2018) et, de ce fait, sur les recettes (croissance de 3,2 % en 2017, contre 1,2 % en 2016) ;

- d'autre part, de la **maîtrise de la dépense sociale**, dont le taux de croissance annuel moyen serait limité à 0,5 % sur l'ensemble du quinquennat – soit un objectif très inférieur à la croissance tendancielle retenue par la Cour des comptes (1,7 % en volume) qui supposera, pour être respecté, la réalisation d'ici 2022 d'un **montant d'économies qui peut être estimé à 36 milliards d'euros**, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

**Toutefois, le Gouvernement n'a pas souhaité communiquer au Parlement une décomposition de la trajectoire détaillant, en comptabilité nationale, l'évolution du solde des principaux régimes et organismes relevant du champ social – régime général, fonds de réserve pour les retraites (FRR), Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), assurance chômage, régimes de retraite complémentaires, autres régimes de sécurité sociale, hôpitaux et autres organismes dépendant des assurances sociales (Odass).**

Le rapport annexé à la LPFP ne fournit ainsi une telle décomposition que pour les régimes complémentaires de retraite et le régime d'indemnisation du chômage – et uniquement sur la période 2018-2020.

**À cette première difficulté s'ajoute l'absence de transparence sur les transferts à venir entre l'État et les ASSO.**

Dans un contexte marqué par la prévision de larges excédents des comptes sociaux à compter de 2018, le rapport annexé au présent projet de loi indique qu'il est fait l'hypothèse, dans la trajectoire, d'une « **contribution du secteur des ASSO à la réduction du déficit de l'État, sous forme de**

---

*transfert, dès 2019 », qui aurait pour effet de stabiliser « l'excédent ASSO hors Cades et FRR sur toute la période à un niveau légèrement supérieur à l'équilibre ».*

Cette décision semble en partie inspirée par l'édition 2017 du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de la Cour des comptes, au sein duquel il est suggéré que « *tout excédent structurel de la sécurité sociale devrait être préservé en vue de contribuer à la réduction du déficit de l'ensemble des administrations publiques et au désendettement complet de la sécurité sociale* »<sup>1</sup>.

**En pratique, le solde des ASSO est ainsi plafonné à 0,8 point de PIB sur la période 2019-2022 dans la trajectoire gouvernementale - l'excédent étant supposé être transféré à l'État.**

**Le choix de transférer une fraction des excédents des ASSO à l'État dès 2019, avant même d'avoir procédé au désendettement complet de la sécurité sociale, apparaît critiquable.** Ces excédents pourraient utilement permettre d'anticiper l'extinction de la CADES et d'amortir les déficits aujourd'hui conservés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). En effet, la structure de financement de la dette sociale rend cette dernière beaucoup plus sensible que la dette de l'État à une hausse des taux d'intérêt<sup>2</sup>. Son extinction doit donc constituer un objectif prioritaire afin de limiter les risques budgétaires liés à la remontée des taux d'intérêt. **Interrogé sur ce choix, le Gouvernement n'a pas souhaité préciser la nature et le montant des transferts envisagés,** se contentant d'indiquer que « *la mise en place pratique de ce transfert, comme son évaluation plus fine, sera étudiée à l'occasion des prochains textes financiers, et un rapport, prévu par l'article 23 de la LPPF sera publié au premier trimestre 2018 sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale* ».

**En l'état, il est donc très difficile d'apprécier la crédibilité de la trajectoire des comptes sociaux proposée par le Gouvernement.**

S'agissant des régimes obligatoires de base, si l'évolution prévisionnelle du solde en comptabilité nationale demeure inconnue, la trajectoire en comptabilité budgétaire pour la période 2017-2021 figure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

**Le solde de l'ensemble des régimes de base et du FSV deviendrait excédentaire à compter de 2019 et continuerait de progresser tout au long du quinquennat.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017, p. 202.

<sup>2</sup> Voir sur ce point : « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017.

**Évolution du solde du régime général et des régimes de base***(en milliards d'euros)*

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maladie	- 4,8	- 4,1	- 0,8	1,0	3,8	6,6
AT-MP	0,8	1,0	0,5	0,8	1,3	1,7
Famille	- 1,0	0,3	1,3	2,4	3,6	5,0
Vieillesse	0,9	1,3	0,2	- 0,8	- 2,0	- 3,0
<b>Régime général</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>3,5</b>	<b>6,6</b>	<b>10,3</b>
FSV	- 3,6	- 3,6	- 3,4	- 2,7	- 1,5	- 0,8
<b>Régime général et FSV</b>	<b>- 7,8</b>	<b>- 5,2</b>	<b>- 2,2</b>	<b>0,8</b>	<b>5,2</b>	<b>9,5</b>
<b>Régimes obligatoires de base et FSV</b>	<b>- 7,0</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>4,8</b>	<b>8,6</b>

Source : annexes B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

**Le taux de croissance de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) serait contenu à 2,3 % sur la période 2018-2020, permettant un redressement du solde de la branche maladie.** Compte tenu de l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie, estimée à 4,5 % par le Gouvernement en 2018, un effort d'économies de 4,2 milliards d'euros sera nécessaire dès l'an prochain pour respecter cet objectif. Le solde de la branche deviendrait excédentaire à compter de 2019, en dépit de la montée en charge de nouvelles conventions, au premier rang desquelles figure la convention médicale du 26 août 2016.

**S'agissant de la branche famille, le solde serait en excédent dès 2017 et continuerait à s'améliorer tout au long de la période.** Les mesures d'économies sous-jacentes à la trajectoire restent, à ce stade, peu documentées, en dehors de l'annonce de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant<sup>1</sup>, qui générerait une économie de 500 millions d'euros en 2022, et de la « maîtrise des dépenses du Fonds national d'action sociale »<sup>2</sup>.

**À l'inverse, le solde combiné de la branche vieillesse du régime général et du FSV se dégraderait à compter de 2017, sous l'effet :**

- d'une part, de la reprise de l'inflation, qui se traduirait par une plus forte revalorisation des pensions ;

- d'autre part, de la fin des effets positifs sur les recettes (hausse de taux de cotisations décidées en 2014) et les dépenses (décalage de l'âge légal décidé en 2010) des précédentes réformes des retraites.

<sup>1</sup> La réforme, de nature essentiellement réglementaire, vise à aligner le montant et les plafonds de l'allocation de base à taux plein sur celui du complément familial pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier 2018, p. 65.

### Évolution du solde de la branche vieillesse et du FSV

(en milliards d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Vieillesse</b>	1,3	0,2	- 0,8	- 2	- 3
<b>FSV</b>	- 3,6	- 3,4	- 2,7	- 1,5	- 0,8
<b>Vieillesse + FSV</b>	- 2,3	- 3,2	- 3,5	- 3,5	- 3,8

Note de lecture : l'évolution respective des soldes de la branche vieillesse et du FSV est marquée par le transfert du financement du minimum contributif du FSV à la branche vieillesse d'ici à 2020.

Source : annexes B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

Au-delà des régimes obligatoires de base, il est également possible de retracer l'évolution du solde des **régimes complémentaires de retraite** et de l'**Unédic** entre 2018 et 2020.

### Décomposition de solde effectif des ASSO

(en milliards d'euros, en comptabilité nationale)

	2018	2019	2020
<b>ASSO</b>	12,9	20,4	20,8
<i>dont régimes complémentaires de retraite</i>	1,6	4,5	5,5
<i>dont assurance chômage</i>	- 1,7	- 0,4	1,1

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

D'après le rapport annexé au présent projet de loi, **le solde des régimes complémentaires de retraite se redresserait fortement** entre 2018 et 2020 (+ 3,9 milliards d'euros), du fait de l'accord national interprofessionnel signé le 30 octobre 2015 par les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de retraite complémentaire des cadres (Agirc) et des non-cadres (Arrco). En effet, les mesures prévues par l'accord devraient permettre « *d'améliorer le solde de l'ensemble des régimes de retraite de 0,3 point de PIB dès 2020* », d'après l'évaluation publiée en août 2016 par la direction générale du Trésor<sup>1</sup>.

**S'agissant du régime d'indemnisation du chômage, le solde de l'Unédic connaîtrait également une amélioration sensible** entre 2018 et 2020 (+ 2,8 milliards d'euros), « *sous l'effet de l'amélioration progressive de l'emploi et des mesures prises par les partenaires sociaux lors des accords professionnels du 28 mars 2017* ».

<sup>1</sup> Direction générale du Trésor, « L'accord Agirc-Arrco d'octobre 2015 améliore le solde du système de retraite de 0,3 point de PIB entre 2020 et 2060 », Trésor-éco, n° 178, août 2016.

**Décomposition de l'évolution du solde de l'Unédic entre 2018 et 2020***(en milliards d'euros, en comptabilité nationale)*

	2018	2019	2020
<b>Solde effectif</b>	- 1,7	- 0,4	1,1
<i>Recettes</i>	38,8	39,3	40,5
<i>Dépenses</i>	39,9	39,7	39,4

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

Il peut être noté que l'Unédic, dans son rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage paru en juin 2017, **anticipe un redressement plus modéré** du solde financier du régime sur la période (+ 2,1 milliards d'euros), en raison d'une hypothèse de croissance de la masse salariale plus conservatrice<sup>1</sup>.

Surtout, votre rapporteur général **s'étonne que la question de l'impact de l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux indépendants sur la soutenabilité du régime ne soit pas abordée**, alors même que le rapport économique, social et financier indique que la réforme devrait être mise en œuvre dès le printemps 2018<sup>2</sup>.

Alors que le coût en année pleine de l'extension aux démissionnaires était évalué à 2,7 milliards d'euros par l'Institut Montaigne et à 1,4 milliard d'euros par Emmanuel Macron dans le cadre de la campagne présidentielle, il pourrait en réalité être compris entre 3 et 5 milliards d'euros à paramètres d'indemnisation inchangés, selon les premières estimations du ministère du travail révélées par le journal Les Échos<sup>3</sup>. S'agissant de l'éligibilité des indépendants, l'Institut Montaigne retient une estimation médiane de 2,1 milliards d'euros par an<sup>4</sup>.

**Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué que l'impact de ces mesures sur la trajectoire financière de l'Unédic est supposé neutre**, car le cadre qui a été fixé à la réforme consiste à faire en sorte que les nouvelles dépenses soient compensées. La concertation avec les partenaires sociaux sur les mesures d'universalisation devra ainsi permettre de déterminer les mesures d'économie à mettre en regard de l'universalisation.

À cet égard, le rapport annexé au présent projet de loi se contente d'indiquer qu'« *en contrepartie de ces droits nouveaux, le contrôle de la recherche d'emploi sera accru avec le recrutement de mille conseillers* ».

<sup>1</sup> Unédic, *Rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage 2017-2020*, juin 2017, p. 32.

<sup>2</sup> *Rapport économique, social et financier 2018*, p. 29.

<sup>3</sup> Alain Ruello, « *Indemnisation des démissionnaires : un choc financier pour l'Unédic* », *Les Échos*, 2 octobre 2017.

<sup>4</sup> *Institut Montaigne, « Programme d'Emmanuel Macron – Synthèse », 2017.*

S'il est nécessaire de s'assurer du caractère effectif de la recherche d'emploi des bénéficiaires de l'assurance chômage, **les économies susceptibles d'être dégagées par un renforcement des contrôles ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux budgétaires** liés à l'extension du bénéfice de l'indemnisation aux indépendants et démissionnaires.

### **Tentative d'estimation des enjeux budgétaires liés à un meilleur contrôle de la recherche d'emploi**

Entre juin 2013 et mars 2014, Pôle emploi a mené dans trois régions une expérimentation sur la mise en place d'équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi<sup>1</sup>. Si les résultats de cette étude ne peuvent être considérés comme représentatifs de la situation nationale, ils permettent indirectement d'obtenir un ordre de grandeur des enjeux budgétaires liés à un meilleur contrôle de la recherche d'emploi. À titre de rappel, l'absence d'effort pour retrouver un emploi est susceptible d'entraîner une radiation de 15 jours lorsqu'elle est constatée pour la première fois.

En supposant que l'ensemble des demandeurs d'emplois fasse l'objet d'un contrôle effectif au niveau national, **le gain brut attendu peut être estimé à 250 millions d'euros** à partir des hypothèses suivantes :

- radiation de 8 % des demandeurs d'emplois pour 15 jours, dont 55 % ne sont pas indemnisés<sup>2</sup> ;
- taux de réinscription des demandeurs d'emploi radiés indemnisés de 75 %<sup>3</sup>, avec 5 mois de droit restant<sup>4</sup> ;
- 4,3 millions de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi en catégorie A ou B<sup>5</sup> ;
- indemnité moyenne de 1 000 euros par mois<sup>6</sup>.

Ce gain brut potentiel doit être mis en regard du **coût lié au recrutement de conseillers dédiés au contrôle des demandeurs d'emploi**. À titre d'illustration, l'embauche de mille conseillers représenterait un surcoût annuel de **30 millions d'euros**<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Pôle emploi, « Rapport sur l'expérimentation des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi », octobre 2014.

<sup>2</sup> L'hypothèse correspond aux résultats de l'expérimentation dans la région où les contrôles ont été menés sur une base essentiellement aléatoire. Cf. Pôle emploi, « Rapport sur l'expérimentation des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi », octobre 2014, p. 19.

<sup>3</sup> L'hypothèse correspond aux résultats de l'expérimentation dans les trois régions pour les demandeurs d'emplois radiés indemnisés. Cf. Pôle emploi, « Rapport sur l'expérimentation des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi », octobre 2014, p. 14.

<sup>4</sup> Pour les personnes sortant de droit, la durée moyenne de droit consommé est de 10 mois en 2016. Cf. Unédic, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016 », juillet 2017, p. 3.

<sup>5</sup> Dans le cadre de l'expérimentation, les contrôles sur requêtes aléatoires ont été réalisés parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A ou B inscrits depuis plus de trois mois hors suivi délégué. L'hypothèse retenue correspond au nombre total de demandeurs d'emploi de catégorie A ou B inscrits à Pôle emploi en août 2017 et peut donc être considérée comme un majorant.

<sup>6</sup> Il s'agit de l'indemnité moyenne constatée en 2016. Cf. Unédic, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016 », juillet 2017, p. 3.

<sup>7</sup> En retenant l'hypothèse d'un coût par équivalent temps plein de 30 000 euros.

**Compenser le coût des mesures d'universalisation supposera donc d'envisager des mesures de redressement vraisemblablement moins consensuelles** (ex : dégressivité des indemnités, baisse de l'indemnité mensuelle maximale, combinaison des deux sous la forme d'un plafond mobile dégressif, réduction de la durée d'indemnisation, etc.), en lien avec l'évolution du mode de financement de l'assurance chômage.

**À ce stade, la trajectoire proposée par le Gouvernement pour les administrations de sécurité sociale apparaît donc d'autant plus volontariste qu'elle reste peu documentée et pourrait s'accompagner de la mise en œuvre d'un volume important de dépenses nouvelles.**

Alors que l'essentiel des économies proposées par le Gouvernement dans le cadre du PLFSS 2018 provient de mesures de gestion non reconductibles (ex : décalage de la date de revalorisation des pensions) ainsi que de leviers « traditionnels » déjà largement exploités (ex : baisse des prix des médicaments, développement des génériques) et dont le potentiel d'économies finira par s'amoinrir, il est aujourd'hui **urgent de procéder aux réformes de structure susceptibles d'infléchir durablement la trajectoire des dépenses.**

#### ***D. LE GOUVERNEMENT POURRA DIFFICILEMENT FAIRE L'ÉCONOMIE DE RÉFORMES VISANT À MAÎTRISER LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE ET LES DÉPENSES DE RETRAITE***

À cet égard, le Gouvernement **pourra difficilement faire l'économie de réformes visant à maîtriser la masse salariale publique et les dépenses de retraite**, qui constituent jusqu'à présent deux « angles morts » de sa politique.

##### **1. Maîtriser la masse salariale publique**

**La recherche d'une plus grande maîtrise de la masse salariale publique doit constituer un premier objectif.**

**Comme le relève la Cour des comptes, la masse salariale publique, rapportée à la richesse nationale, est « plus élevée en France que dans la plupart des pays de l'OCDE et, en particulier, que la moyenne de la zone euro »<sup>1</sup>.**

**Dans ce domaine, les comparaisons internationales doivent toutefois être maniées avec précaution**, dans la mesure où une masse salariale publique plus importante peut être le reflet de facteurs démographiques (ex : une population plus jeune nécessite l'embauche d'un nombre plus important d'enseignants) et de choix d'organisation (ex : l'externalisation ou le recours à la sous-traitance diminue artificiellement la

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « La masse salariale de l'État : Enjeux et leviers », juillet 2015, p. 19.

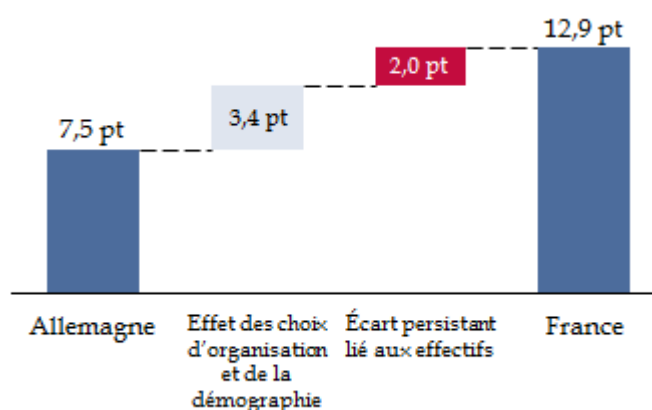


masse salariale mais vient en contrepartie augmenter les subventions et transferts). À titre d'exemple, les hôpitaux publics sont considérés en Allemagne comme des sociétés non financières, ce qui diminue la masse salariale publique mais augmente les transferts en nature<sup>1</sup>.

Une analyse détaillée des masses salariales publiques de la France et de l'Allemagne réalisée par les services de la Banque de France tend néanmoins à confirmer que **la réduction de l'emploi public pourrait légitimement constituer un levier important de maîtrise de la dépense publique**. En effet, si la démographie et les choix d'organisation expliquent près des deux tiers de l'écart entre les masses salariales publiques des deux pays, qui s'élève à 5 points de PIB, « *un surcroît significatif de 2 points de PIB subsiste (...) lié aux effectifs* »<sup>2</sup>.

### Décomposition de l'écart de masse salariale publique entre la France et l'Allemagne en 2015

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Marie Aouriri et Héloïse Tournous, précité)

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait certes affirmé souhaiter **réduire les effectifs de la fonction publique de 120 000 postes sur le quinquennat**, dont 50 000 postes de la fonction publique d'État.

Toutefois, une telle diminution supposerait, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 équivalents temps plein (ETP) par an de 2018 à 2022.

<sup>1</sup> Marie Aouriri et Héloïse Tournous, « L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne », Banque de France, Rue de la Banque, n° 46, juillet 2017, p. 5.

<sup>2</sup> Marie Aouriri et Héloïse Tournous, « France-Allemagne : comparer lucidement les masses salariales publiques », Bloc-notes Éco, Banque de France, 2017.

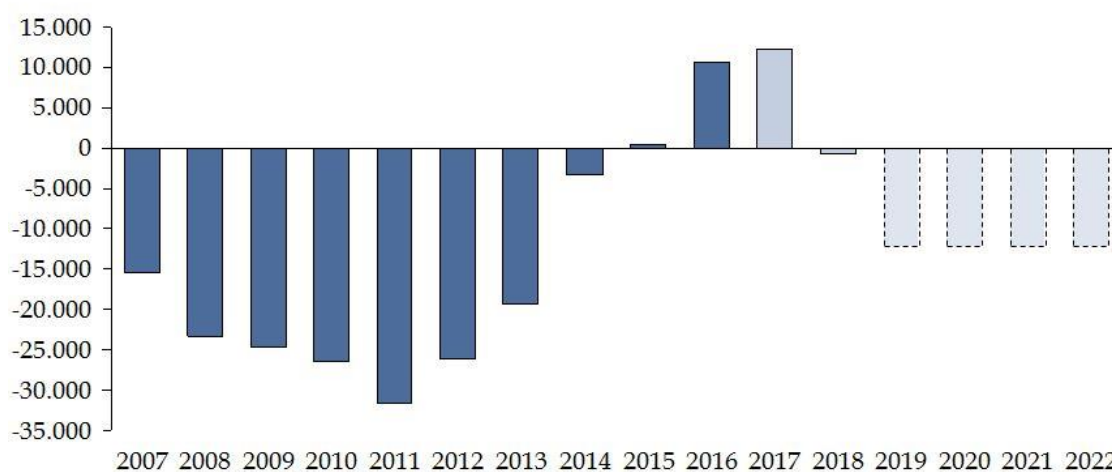
Or, d'après l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, **le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à -1 600 ETP en 2018**, soit seulement 3 % de l'objectif prévu sur le quinquennat.

Le Gouvernement fait valoir que cette évolution « *constitue une rupture par rapport aux années 2016 et 2017, marquées par des créations d'emplois de près de 14 000 ETP par an en moyenne* ».

S'il est vrai que les derniers exercices ont vu un dérapage des effectifs et de la masse salariale de l'État, force est cependant de constater que **l'effort fourni en 2018 ne paraît pas à la hauteur des enjeux** : la majeure partie des suppressions de postes est *de facto* reportée sur les années 2019 à 2022, avec un rythme moyen soutenu de plus de 12 000 suppressions de postes chaque année pour tenir l'objectif annoncé sur le quinquennat.

#### Évolution des effectifs de l'État par rapport à l'exercice précédent de 2007 à 2017 et projection de 2018 à 2022

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des projets de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget pour les années 2007 à 2016, des projets de loi de finances pour les années 2017 et 2018 et de l'objectif annoncé par le Gouvernement sur le quinquennat de 2019 à 2022).

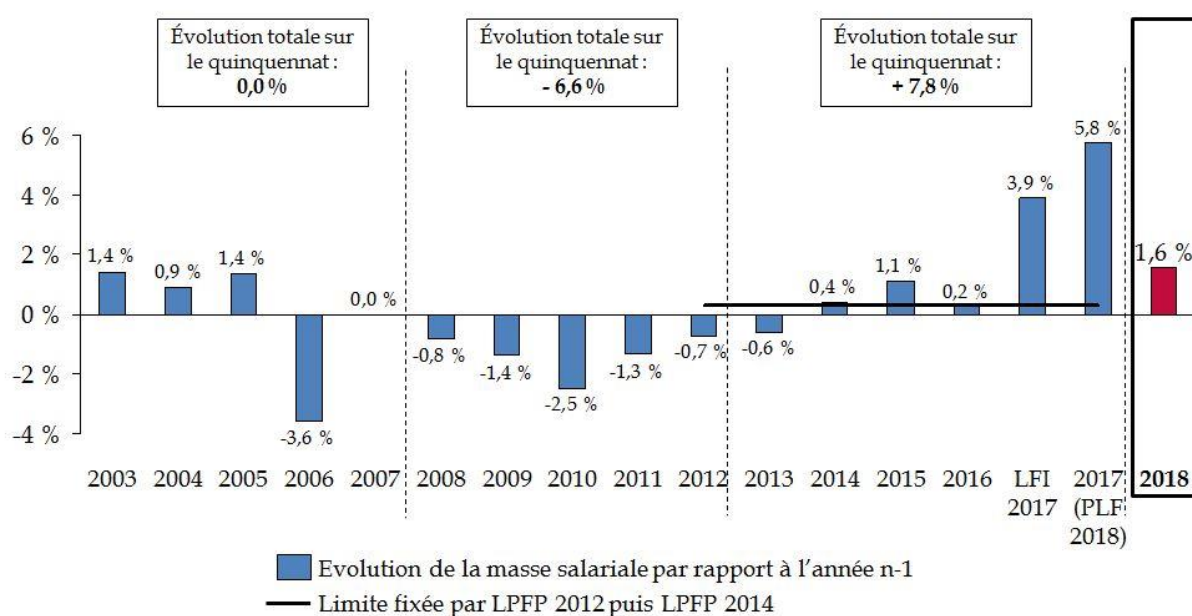
Sans être inédite ni rejoindre les réductions d'effectifs constatées entre 2007 et 2013, une telle diminution n'en reste pas moins significative et nécessitera des choix politiques clairs. La réduction des effectifs des ministères économiques et financiers, qui ont été fortement mis à contribution ces dernières années, finira par atteindre ses limites. De la même façon que les économies à réaliser sur le budget de l'État à partir de 2020 ne sont, pour l'heure, pas documentées, **les ministères qui supporteront les suppressions de postes ne sont pas non plus identifiés.**

Il convient par ailleurs de noter que le **projet de loi de programmation présenté par le Gouvernement ne comporte aucun dispositif de plafonnement de l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs**, à rebours des précédentes lois de programmation des finances publiques<sup>1</sup>.

Le caractère très modéré des suppressions de postes associé à l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) conduit à une **augmentation de la masse salariale de l'État**, qui devrait progresser de 3 milliards d'euros en 2018 par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (+ 3,6 %). Certes, cette hausse marquée provient en grande partie du dérapage de la masse salariale en 2017 : la prévision d'exécution des dépenses de titre 2 (hors contributions au CAS « Pensions ») s'élève à 87 milliards d'euros contre une prévision initiale de 85 milliards d'euros. Cependant, par rapport à l'exécution attendue en 2017, la masse salariale de l'État progresse tout de même de 1,6 % : si ce taux peut paraître faible au regard de la très forte hausse intervenue en 2017 (+ 5,8 % entre l'exécution 2016 et la prévision d'exécution 2017), il n'en reste pas moins **important par comparaison aux tendances observées depuis le début des années 2000**.

### Évolution annuelle de la masse salariale de l'État

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et les données de la Cour des comptes

<sup>1</sup> À titre d'exemple, l'article 9 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dispose que « le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 54 et 55 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, est stabilisé pour les années 2012 à 2017 ».

Dans ce contexte, une évolution du temps de travail dans la fonction publique permettrait de faciliter la mise en œuvre d'une réduction significative des effectifs d'ici la fin du quinquennat, sans diminution de la qualité du service public.

Parmi les pistes d'ores et déjà avancées par votre rapporteur général<sup>1</sup> figure une hausse de la durée légale du travail d'une heure par semaine, qui permettrait une économie annuelle de **2 milliards d'euros** pour l'ensemble des administrations, du fait d'une baisse des effectifs de 77 000 emplois environ.

L'économie s'élèverait à **5 milliards d'euros** pour les trois fonctions publiques si la durée hebdomadaire du travail était relevée à 37,5 heures, ce qui correspond à la durée habituelle de travail déclarée par l'ensemble des actifs, du fait d'une réduction des effectifs de plus 190 000 emplois.

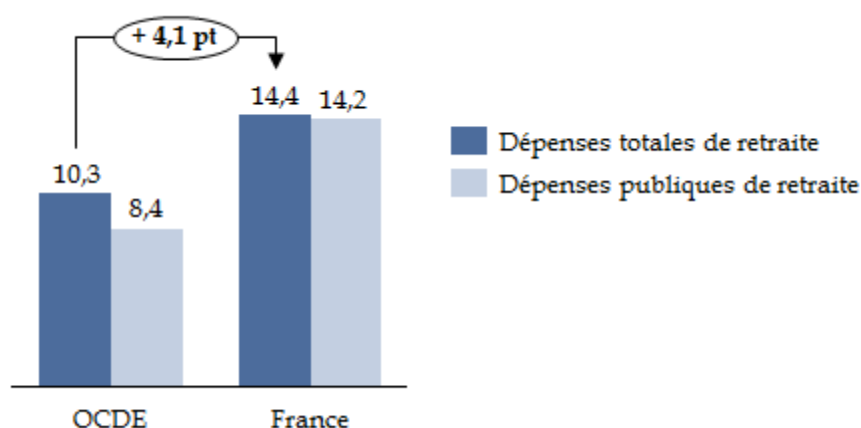
## 2. Engager une nouvelle réforme des retraites

En complément, il pourra difficilement être fait l'économie d'une réforme des retraites.

En effet, le niveau des dépenses de retraite constitue la **principale source d'explication de l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux partenaires**, sans que ce différentiel ne puisse être justifié par des choix de prise en charge public-privé différents.

### Comparaison du niveau des dépenses de retraite

(en points de PIB)



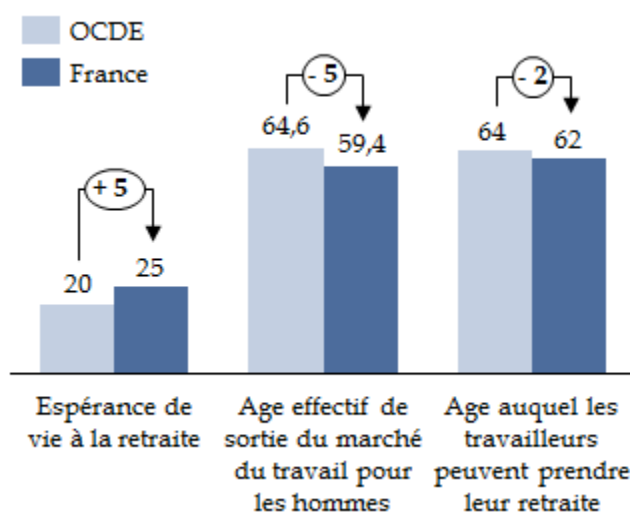
Source : commission des finances du Sénat (d'après : OCDE, Panorama des pensions 2015)

<sup>1</sup> « Le temps de travail : un enjeu pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques », rapport d'information n° 292 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 13 janvier 2016.

Cet écart significatif (+ 4,1 points de PIB) n'est pas sans lien avec les caractéristiques de notre système de retraite, qui **conduisent les travailleurs français à partir de façon plus précoce à la retraite** que leurs homologues étrangers – et ce quel que soit l'outil de mesure retenu.

### Comparaison des systèmes de retraite des différents pays de l'OCDE

(en années)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : OCDE, Panorama des pensions 2015)

Aussi, il n'est pas surprenant que le FMI et l'OCDE aient récemment recommandé au Gouvernement de retarder l'âge de départ à la retraite<sup>1</sup>.

Si le Gouvernement a d'ores et déjà confirmé la mise en œuvre au cours du quinquennat d'une réforme « systémique » visant à « faire en sorte qu'un euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous »<sup>2</sup>, il avait toutefois été indiqué lors de la campagne présidentielle que cette dernière **ne se traduirait pas par une modification de l'âge de départ à la retraite**<sup>3</sup>. À cet égard, le candidat Emmanuel Macron déclarait : « On a une chance dans le quinquennat qui vient, c'est qu'il n'y aura **pas de déséquilibre financier du système des retraites**. Je vais en profiter pour régler les enjeux de manière systémique »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> FMI, Rapport article IV du FMI sur la France, septembre 2017. OCDE, « Études économiques de l'OCDE – France », septembre 2017.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier 2018, p. 25.

<sup>3</sup> Programme présidentiel d'Emmanuel Macron, p. 13.

<sup>4</sup> Tribune de Genève, « Emmanuel Macron: 'Je prendrai en compte la colère des Français' », 28 avril 2017.

Le contexte a toutefois évolué depuis la publication, en juin 2017, du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>1</sup>, qui fait état d'une importante dégradation de la situation financière du système de retraite. Le solde financier resterait ainsi déficitaire jusqu'en 2040 dans tous les scénarios économiques, alors qu'il devait d'après le précédent exercice de projection dégager des excédents significatifs à partir du milieu des années 2020 dans deux des cinq scénarios. Cette évolution défavorable tient principalement à la révision des hypothèses démographiques par l'Insee.

À l'échelle du quinquennat, la dégradation continue du solde du système de retraite aboutirait à un déficit de 0,5 % du PIB en 2022 – et ce quel que soit le scénario économique retenu.

### Solde financier du système de retraite

(en % du PIB)

2017	2018	2019	2020	2021	2022
- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat (d'après les projections du COR de juin 2017)

Aussi, parmi les pistes qui pourraient être envisagées, en parallèle de la réforme « systémique » des retraites, dont la mise en œuvre « sera inévitablement lointaine »<sup>2</sup>, figure une nouvelle réforme paramétrique visant à retarder l'âge de départ à la retraite.

À titre d'illustration, le relèvement progressif de deux ans de l'âge légal de départ au rythme d'un trimestre par génération se traduirait par une amélioration du solde financier du système de retraite de **5 milliards d'euros au bout de cinq ans**. Au bout de vingt ans, l'effet positif sur le solde des administrations publiques s'élèverait à **0,9 point de PIB**<sup>3</sup>.

Enfin, il convient de rappeler qu'une réforme des retraites figure parmi les réformes majeures susceptibles de faire bénéficier la France de la clause de flexibilité pour l'application du pacte de stabilité.

<sup>1</sup> COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France », rapport annuel, juin 2017.

<sup>2</sup> Voir sur ce point : François Ecalte, « Faut-il créer un régime de retraites universel et comment ? », Fipeco, 29 juin 2017.

<sup>3</sup> Direction générale du Trésor, « Les effets macroéconomiques d'une augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite », 2016.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE PREMIER ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

#### ARTICLE PREMIER

#### Approbation du rapport annexé

**Commentaire : le présent article prévoit l'approbation du rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP).**

#### I. LE DROIT EXISTANT

L'article 5 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que le projet de loi de programmation des finances publiques **comporte un rapport annexé** « *donnant lieu à approbation du Parlement* ».

Le contenu de ce rapport est encadré afin que le Parlement puisse disposer des informations indispensables à l'analyse des orientations pluriannuelles des finances publiques proposées par le Gouvernement, au premier rang desquelles figurent les hypothèses macroéconomiques et les méthodes retenues pour construire la trajectoire.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **approuver** le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

\*

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport annexé au présent projet de loi **comprend effectivement les différents éléments devant y figurer** en application de l'article 5 précité, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

**Table de passage entre les dispositions de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et le rapport annexé**

Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5)	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 l'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 programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;	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.)
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

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

En outre, ainsi que cela a été rappelé dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, si des critiques peuvent être formulées à l'encontre des orientations économiques et des objectifs du Gouvernement en matière budgétaire, **les hypothèses macroéconomiques et les méthodes retenues par ce dernier constituent une base crédible pour asseoir la programmation des finances publiques**, en rupture avec les pratiques de la précédente majorité.

Compte tenu de ces éléments, et sous les réserves précitées, votre rapporteur général vous propose d'**approuver** le rapport annexé au présent projet de loi.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## CHAPITRE PREMIER

### LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

#### ARTICLE 2

#### Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2018 à 2022

**Commentaire : le présent article définit l'objectif à moyen terme (OMT) des administrations publiques et précise la trajectoire de solde structurel.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que, dans « *le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* ».

Ainsi que cela a été rappelé dans l'exposé général du présent rapport, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit qu'un objectif à moyen terme (OMT) exprimé en termes de solde structurel soit défini au sein de chaque pays, « *avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut* ».

#### II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **fixer l'objectif à moyen terme à - 0,4 % du PIB potentiel** (alinéa 1), soit un niveau identique à celui retenu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Il précise par ailleurs la **trajectoire de solde structurel** retenue par le Gouvernement pour se rapprocher de ce dernier (alinéa 2).

### Évolution du solde structurel

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8

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

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, un amendement tendant à ce que figure expressément dans le tableau proposé au présent article la **trajectoire d'ajustement structurel**.

Aussi, à la suite de cette modification, ce tableau se présente-t-il désormais de la manière suivante.

### Évolution du solde structurel

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4

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

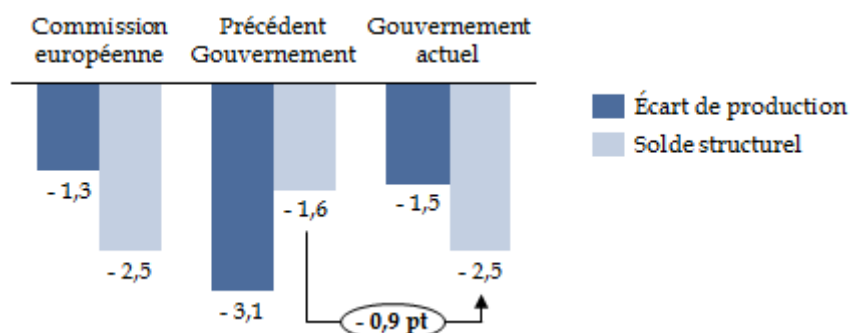
### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général tient tout d'abord à **saluer l'appréciation réaliste de la situation structurelle des finances publiques** que traduit le présent article.

La « normalisation » des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle retenues par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi se traduit par une **révision à la hausse du niveau du solde structurel en début de période**, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

### Estimations de l'écart de production et du solde structurel en 2016

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022)

Désormais, le déficit structurel est évalué à 2,5 % du PIB potentiel en 2016 – contre 1,6 % précédemment –, soit un **niveau identique à l'estimation retenue par la Commission européenne**.

Ce choix de retenir la même estimation que la Commission européenne devrait utilement permettre de **concentrer le débat sur le rythme de redressement des finances publiques, plutôt que sur sa mesure**.

À cet égard, il a été rappelé dans l'exposé général du présent rapport que **la trajectoire de redressement du solde structurel proposée par le Gouvernement au présent article apparaît très éloignée de nos engagements européens**, en vertu desquels la France doit diminuer chaque année son déficit structurel de 0,6 point de PIB au minimum, jusqu'à l'atteinte de son objectif de moyen terme. Il doit d'ailleurs être noté que l'objectif de moyen terme, fixé à - 0,4 % du PIB potentiel, **ne serait pas atteint** dans la période couverte par la programmation.

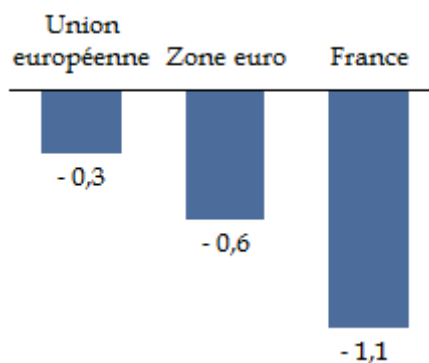
La stratégie de consolidation très progressive proposée par le Gouvernement au présent article procède de **deux objectifs**.

D'une part, la volonté de **mettre en œuvre dès le début du quinquennat les principales mesures de baisses des prélèvements obligatoires** annoncées lors de la campagne présidentielle.

D'autre part, le souhait de **soutenir la reprise à court terme**, dans un contexte où l'écart de production reste davantage « creusé » en France que dans la plupart des pays européens.

**Estimation de l'écart de production 2017  
par la Commission européenne**

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat  
(d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022)

Si cette trajectoire était adoptée en l'état, le Haut Conseil des finances publiques ne pourrait plus exercer pleinement sa mission de gardien du respect des engagements européens de la France. En effet, le Haut Conseil est tenu de se référer à la trajectoire de solde structurel du présent article pour identifier l'existence d'un « écart important » en exécution et déclencher le mécanisme de correction prévu à l'article 6 du présent projet de loi. La Commission européenne pourrait ainsi décider d'ouvrir une procédure pour « déviation significative » à l'encontre de la France sans que le mécanisme de correction ne puisse être activé au niveau national par le Haut Conseil des finances publiques.

Aussi, votre rapporteur général propose par un amendement COM-21 d'inscrire à l'article 2 un objectif d'évolution du solde structurel conforme à nos engagements européens, afin que le Haut Conseil des finances publiques puisse pleinement jouer son rôle. La prévision de solde structurel du Gouvernement, distincte de cet objectif et fixée à l'article 3 du présent projet de loi, demeurerait inchangée.

Il peut être noté que de nombreux pays voisins ont ainsi fait le choix de limiter la marge de manœuvre du Gouvernement dans la définition de l'objectif d'évolution du solde structurel<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

<sup>1</sup> Voir le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi pour une description détaillée.

### ARTICLE 3

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

**Commentaire : le présent article précise la décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composantes structurelle et conjoncturelle, de même que la répartition du solde public entre les sous-secteurs des administrations publiques.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que la loi de programmation détermine, en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, « *les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques [...], avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique* » et « *présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques* ».

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique précitée, le 1<sup>o</sup> du présent article décrit l'évolution prévisionnelle du **solde public effectif**, du **solde conjoncturel**, des mesures ponctuelles et temporaires, du **solde structurel** et de la **dette publique** au cours de la période couverte par la programmation.

**Évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel et de la dette publique**

(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public effectif (1+2+3)</b>	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
<b>Solde conjoncturel (1)</b>	- 0,6	- 0,4	- 0,1	0,1	0,3	0,6
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</b>	- 0,1	- 0,1	- 1,0	- 0,1	- 0,1	0,0
<b>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</b>	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
<b>Dette des administrations publiques</b>	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

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

En complément, le 2° du présent article **décline l'évolution du solde public effectif par sous-secteur** des administrations publiques.

**Évolution du solde public effectif par sous-secteur des administrations publiques**

(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public effectif</b>	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
<i>dont APUC</i>	- 3,3	- 3,3	- 4,0	- 2,7	- 2,4	- 1,9
<i>dont APUL</i>	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
<i>dont ASSO</i>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

\*

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

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les données figurant au présent article ont fait l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général**, à laquelle le lecteur est invité à se reporter.

Votre rapporteur général propose par un amendement COM-22 de **supprimer la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques**.

En effet, il est proposé à l'article 10 du présent projet de loi de **modifier la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales** afin de tenir compte d'un tendancier de dépenses plus sincère.

En outre, l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) et de l'administration centrale est **faussée par la mise en place d'un transfert d'une partie des excédents de la sécurité sociale vers l'État à compter de 2019**, pour un montant qui n'a pas été communiqué au Parlement. Au-delà de ce manque de transparence, le choix du Gouvernement de transférer une fraction des excédents des ASSO vers l'État avant même d'avoir procédé au désendettement complet de la sécurité sociale **apparaît critiquable**, la dette sociale étant particulièrement exposée au risque d'une hausse des taux d'intérêt.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**



ARTICLE 3 bis (nouveau)

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

**Commentaire : le présent article vise à présenter la trajectoire des finances publiques proposée par le Gouvernement selon le format propre à la règle de dépenses européenne et à la règle de dette, afin de pouvoir en apprécier le respect.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé dans l'exposé général, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire indique que l'évaluation globale menée par les institutions européennes au titre de la procédure pour « déviation significative » comprend notamment « *une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ».

Cette disposition fait référence à la **règle de dépenses européenne**, introduite dans le cadre du *Six-Pack*. En vertu de cette règle, les dépenses publiques « pilotables », nettes des mesures nouvelles en recettes<sup>1</sup>, ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel.

En complément, la **règle de dette** impose à tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB de réduire l'écart avec ce seuil d'un vingtième chaque année en moyenne sur trois ans selon une approche prospective (ou, à défaut, rétrospective) tenant compte de l'effet de la conjoncture<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'agrégat des dépenses publiques retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge d'intérêt, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes. Pour une description détaillée de la méthodologie retenue, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 52.

<sup>2</sup> Pour une description détaillée, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, pp. 70-80.

Il peut être noté que la France bénéficie temporairement d'une dérogation à la règle de dette, qui ne lui sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de **trois ans** suivant la correction du déficit excessif<sup>1</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est issu d'un amendement COM-23 présenté par votre rapporteur général.

Le I dispose que l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, mentionné au *b* du 1 de l'article 3 du TSCG, s'établit comme suit :

*(en %)*

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

Le II précise l'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques corrigé des effets de la conjoncture.

*(en points de PIB potentiel)*

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

Le dispositif proposé vise à permettre aux parlementaires d'apprécier la cohérence des orientations pluriannuelles des finances publiques avec **l'ensemble des engagements européens de la France**.

Il présente ainsi la trajectoire du Gouvernement selon le format propre à la règle de dépenses européenne et à la règle de dette, afin de pouvoir en évaluer le respect.

<sup>1</sup> La nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

**Il peut être observé, sans surprise, que la règle de dépenses ne serait pas respectée en 2018.**

En effet, le Conseil de l'Union européenne indique dans sa dernière recommandation que « *si la France devait finalement parvenir à une correction durable (...) de son déficit* », l'ajustement structurel en direction de son objectif budgétaire à moyen terme correspondrait en 2018 à « *l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques nettes ne dépassant pas 1,2 %* »<sup>1</sup>.

Or, les éléments transmis par le Gouvernement indiquent que la croissance en valeur des dépenses « pilotables » nettes, dont la construction est détaillée dans le tableau ci-après, s'élèvera à **2,2 % en 2018, 1 point au-dessus de l'objectif.**

**Trajectoire du Gouvernement présentée selon le format propre à la règle de dépenses européenne**

(en milliards d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses totales	1280,0	1304,7	1324,5	1327,3	1352,2	1378,4
Charge d'intérêt	40,5	40,7	42,8	46,4	51,2	56,1
Formation brute de capital fixe (année t)	76,4	82,1	84,9	85,0	82,8	83,3
Formation brute de capital fixe moyenne (années t-3 à t)	77,1	77,7	79,9	82,1	83,7	84,0
Variations non-discrétionnaires des prestations chômage	1,2	0,7	0,2	-0,3	-0,7	-1,2
Mesures exceptionnelles et temporaires en dépenses	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Mesures nouvelles en recettes	- 2,1	- 7,1	- 2,3	- 13,3	0,6	1,4
<b>Évolution des dépenses « pilotables » nettes (en %)</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

<sup>1</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, 12 juin 2017, p. 4.

## ARTICLE 4

**Objectif d'effort structurel des administrations publiques sous-jacent à la trajectoire de solde structurel**

**Commentaire :** le présent article fixe l'objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel et sa décomposition.

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que la loi de programmation des finances publiques « *détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ».

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique précitée, le présent article **précise l'objectif d'effort structurel** sous-jacent à la trajectoire de solde structurel au titre de la période 2018-2022.

**Objectif d'effort structurel des administrations publiques***(en points de PIB potentiel)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effort structurel</b>	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
<i>Mesures nouvelles (hors crédits d'impôts)</i>	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,5	0,0	0,1
<i>Effort en dépense (hors crédits d'impôts)</i>	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
<i>Clé de crédits d'impôts</i>	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	- 0,2

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

\*

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

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UN CONCEPT À GÉOMÉTRIE VARIABLE DONT LA DÉFINITION MÉRITERAIT D'ÊTRE REVUE, EN LIEN AVEC LA RÈGLE DE DÉPENSES EUROPÉENNE

Le concept d'effort structurel, proposé pour la première fois dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2004<sup>1</sup>, a pour objectif de **mieux mesurer la part de l'évolution du solde structurel réellement imputable au Gouvernement.**

En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle. En particulier, le solde structurel **ne permet pas d'exclure les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappent au contrôle du Gouvernement.

**Traditionnellement, l'effort structurel se décomposait en deux facteurs :**

- **l'effort structurel en dépense**, qui correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi organique précitée définit ainsi l'effort structurel comme l'« *incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel* ».

La différence entre l'effort et l'ajustement structurels provient dès lors de **deux origines.**

- d'une part, la « **composante non discrétionnaire** », qui regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticités des différents prélèvements obligatoires et la contribution des évolutions des recettes hors prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, la « **clé de crédits d'impôts** » : en effet, le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en recettes correspond au montant budgétaire effectivement restitué ou imputé. La clé de crédits d'impôts permet ainsi de

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, il convient de rappeler que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 reposait sur un engagement exprimé en termes d'effort structurel et non plus de solde effectif.

prendre en compte l'écart entre ces deux mesures dans la décomposition de l'ajustement structurel.

**En dépit de sa définition organique, le Gouvernement propose dans le cadre du présent projet de loi de modifier le mode de calcul de l'effort structurel.**

Comme cela a été rappelé, la clé de crédits d'impôts était jusqu'à présent exclue de la mesure de l'effort structurel.

Cela n'est certainement pas sans lien avec le fait que cette dernière a été négative pendant la phase de montée en charge du CICE, au cours de laquelle la créance en comptabilité nationale était supérieure au coût budgétaire. Inclure la clé de crédits d'impôts dans le mode de calcul de l'effort structurel aurait ainsi réduit ce dernier.

#### Clé de crédits d'impôts

(en points de PIB)

2013	2014	2015	2016	2017
- 0,1	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,2

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

**Avec la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales prévue pour 2019, la situation s'inverse.** En effet, la créance constatée au titre du CICE s'éteindra immédiatement, alors que son coût budgétaire ne diminuera que progressivement au rythme des restitutions et imputations du CICE sur l'impôt sur les sociétés. De ce fait, la clé de crédits d'impôts sera fortement positive en 2020 (+ 0,4 point de PIB) et viendra compenser la baisse des prélèvements obligatoires (- 0,5 point de PIB).

**Aussi, le Gouvernement a décidé d'inclure la clé de crédits d'impôts dans le calcul de l'effort structurel,** ce qui contribue à majorer fortement ce dernier en 2020.

**Si ce choix permet légitimement de neutraliser l'effet de la bascule de CICE sans recourir à un mécanisme *ad hoc*, l'approche à géométrie variable de la mesure de l'effort structurel interroge sur la pertinence de cet outil, qui mélange des concepts issus de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire.**

**À cet égard, l'une des principales difficultés tient au fait que l'effort en dépenses reste mesuré hors crédits d'impôts,** alors même que les crédits d'impôts « restituables », soit ceux correspondant à une créance et pouvant donner lieu à un versement de la part du Trésor public en cas de dépassement de l'impôt dû, doivent désormais être comptabilisés comme

des dépenses publiques en comptabilité nationale<sup>1</sup> depuis l'entrée en vigueur du nouveau système européen des comptes nationaux, dit « SEC 2010 ».

**Ces limites plaident pour qu'une réflexion soit engagée sur l'avenir de ce concept, en lien avec la règle de dépenses européennes.**

**En effet, l'effort structurel ne permet pas d'isoler les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par le Gouvernement,** contrairement par exemple à la règle de dépenses européenne, qui ne porte que les seules dépenses « pilotables ». Ainsi, une baisse exogène de la charge d'intérêt liée à l'évolution des taux souverains sera comptabilisée à tort comme un « effort en dépense » dans le cadre de l'effort structurel mais sera neutralisée dans le cadre la règle européenne.

En outre, il doit être rappelé que les règles européennes relatives à la gouvernance des finances publiques, qu'il s'agisse du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou le pacte de stabilité et de croissance (PSC), **ignorent ce concept.**

Afin d'éviter de multiplier inutilement les concepts et de mieux apprécier l'effort de réduction de la dépense imputable au Gouvernement, il pourrait ainsi être envisagé **d'aligner la mesure de l'effort structurel sur la règle de dépenses européenne<sup>2</sup>.**

***B. UN EFFORT STRUCTUREL CROISSANT AU COURS DU QUINQUENNAT, EN LIEN AVEC LE REPORT D'UNE PARTIE IMPORTANTE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SUR LES DEUX DERNIÈRES ANNÉES DE LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION***

En tout état de cause, **l'évolution de l'effort structurel prévue par le Gouvernement au présent article n'apporte pas réellement d'information supplémentaire par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel,** dans la mesure où l'élasticité des prélèvements obligatoires est supposée unitaire au cours de la période 2018-2022.

**Objectif d'effort structurel des administrations publiques**

*(en points de PIB potentiel)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effort structurel</b>	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
<b>Ajustement structurel</b>	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4

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

<sup>1</sup> Alors qu'ils l'étaient auparavant en tant que moindres recettes.

<sup>2</sup> Voir sur ce point l'analyse développée au 2 du B du II de l'exposé général.

Comme l'ajustement structurel, l'effort structurel serait ainsi **croissant au cours du quinquennat**, en lien avec le report d'une partie importante de maîtrise de la dépense publique sur les deux dernières années de la programmation commenté dans le cadre de l'exposé général.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**



ARTICLE 5

**Trajectoire de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvements obligatoires**

**Commentaire :** le présent article précise la trajectoire de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvements obligatoires.

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article complète les objectifs afférents à la trajectoire des finances publiques en précisant l'évolution attendue du taux de prélèvements obligatoires et de la dépense publique hors crédits d'impôts.

**Les objectifs d'évolution de la dépense publique  
et du taux de prélèvements obligatoires**

*(en points de PIB)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dépense publique hors crédits d'impôts</b>	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
<b>Prélèvements obligatoires</b>	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6

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

**II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, un amendement tendant à ce que figure dans le tableau proposé au présent article l'objectif d'évolution de la dépense publique **y compris les crédits d'impôts**.

Aussi, à la suite de cette modification, ce tableau se présente-t-il désormais de la manière suivante.

### Les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires

(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique hors crédits d'impôts	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6
Dépense publique y compris crédits d'impôts	56,1	55,5	54,8	53,2	52,3	51,5

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

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les données figurant dans le présent article ne font que reprendre les incidences des orientations des finances publiques proposées par le Gouvernement sur la part de la dépense publique et des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale, qui font l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général**.

Comme en 2014, votre rapporteur général note qu'il a été initialement fait le choix de présenter la trajectoire de la dépense publique **hors crédits d'impôts**, en dépit des évolutions du système européen des comptes nationaux déjà mentionnées.

**Les modifications apportées par l'Assemblée nationale viennent utilement combler cette lacune.**

Votre rapporteur général propose toutefois un **amendement rédactionnel COM-24** permettant de tenir compte du changement de périmètre introduit par nos collègues députés.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

ARTICLE 6

**Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel**

**Commentaire : le présent article précise les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) impose la mise en œuvre d'un « mécanisme de correction » devant être « déclenché automatiquement » si « des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation ». Ce mécanisme doit comporter l'obligation pour l'État membre de « mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée ».

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques introduit un tel mécanisme en droit interne. Il prévoit ainsi que « le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant les écarts importants<sup>1</sup> que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques », en vue du dépôt du projet de loi de règlement.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement « expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée » et présente les mesures de correction envisagées dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement « tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ».

---

<sup>1</sup> Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Si des écarts importants au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 étaient constatés par rapport à la trajectoire de solde structurel proposée à l'article 2 de ce projet de loi, le présent article prévoit que **le Gouvernement en expliquerait les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement** (alinéa 2).

En outre, le Gouvernement serait tenu de **proposer des mesures de correction dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques** (DOFP) et de tenir compte des écarts constatés dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année (alinéa 3). Ces mesures de correction devraient permettre « *de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Un écart important constaté au titre de l'année *n* au cours de l'année *n+1* devrait ainsi être corrigé avant la fin de l'année *n+3*. Il est par ailleurs précisé que ces mesures de correction **porteraient sur l'ensemble des administrations publiques**.

Enfin, les mesures de correction ne seraient pas exigées en cas de **circonstances exceptionnelles**, telles que définies par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (alinéa 4). Une fois les circonstances exceptionnelles disparues, le Gouvernement serait néanmoins tenu de présenter « *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* » (alinéa 5).

\*

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**L'article proposé est identique au dispositif actuellement prévu à l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.**

Dans le cadre de son rapport sur la mise en œuvre du TSCG publié en février dernier, la Commission européenne a considéré que ce mécanisme est « *conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Annexe pays du rapport de la Commission européenne présenté conformément à l'article 8 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, février 2017.

Par rapport aux mécanismes introduits par nos principaux voisins, votre rapporteur général **tient néanmoins à souligner sa faible portée pratique, qui tient à trois éléments.**

**Tout d'abord, l'objectif d'évolution du solde structurel peut être librement déterminé dans le cadre de la loi de programmation, sans référence aux règles européennes.**

Comme cela a été précédemment rappelé, la trajectoire d'ajustement structurel proposée par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi est ainsi très éloignée des prescriptions du pacte de stabilité et du TSCG.

À l'inverse, de nombreux pays voisins ont fait le choix de limiter la marge de manœuvre du Gouvernement dans la définition de la trajectoire de solde structurel. À titre d'exemple, les dispositions introduites au Portugal imposent que le solde structurel s'améliore chaque année de 0,5 point de PIB potentiel, ce qui correspond à l'ajustement structurel minimum prévu par le pacte de stabilité.

**En outre, le mécanisme de correction est également fragilisé par ses modalités d'activation.**

Dans la mesure où le Haut Conseil est tenu de se référer à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation pour identifier l'existence d'un « *écart important* », **il est parfaitement envisageable que la Commission européenne décide d'ouvrir une procédure pour « déviation significative » à l'encontre de la France sans que le mécanisme de correction ne soit activé en interne.**

À l'inverse de la France, la plupart des États membres ont prévu des dispositions permettant d'éviter cette incohérence, en imposant par exemple que le mécanisme de correction interne soit automatiquement déclenché lorsque la Commission européenne ouvre une procédure pour « déviation significative ».

**Enfin, la faible portée du mécanisme de correction s'explique par la nature de la correction demandée, une fois l'écart important constaté.**

À cet égard, la Commission européenne souligne dans son évaluation que le mécanisme de correction français « *ménage une certaine marge de manœuvre* » au Gouvernement, dans la mesure où ce dernier :

- d'une part, « *conserve la possibilité de s'écarter des mesures de correction (...) à condition de fournir des justifications* » ;

- d'autre part, peut choisir de **réviser la loi de programmation** elle-même – et plus particulièrement sa trajectoire de solde structurel, qui sert de référence pour la correction.

La précédente majorité avait ainsi fait le choix de réviser la loi de programmation plutôt que de corriger l'écart à la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

Si renforcer la nature de la correction demandée paraît difficile, dans la mesure où cela nécessiterait vraisemblablement de pouvoir contraindre le fond des lois de finances, **une réflexion pourrait utilement être engagée sur les modalités d'activation du mécanisme de correction et la marge de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour fixer la trajectoire d'ajustement structurel.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

ARTICLE 6 bis

**Règle d'affectation d'un surplus budgétaire**

**Commentaire : le présent article propose d'introduire une règle d'affectation applicable au cas où le solde des administrations publiques s'établirait à un niveau plus favorable que la prévision.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

S'il n'existe aucune règle d'affectation des surplus budgétaires constatés au niveau de l'ensemble des administrations publiques, le 10° de l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la loi de finances de l'année « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* ».

**Cette disposition a été introduite par la loi organique du 12 juillet 2005.** Elle constituait d'ailleurs le seul article du projet de loi organique déposé par le Gouvernement, dont l'exposé des motifs indiquait que « *l'inscription en loi de finances initiale d'une règle d'affectation de ces surplus temporaires de recettes permettra un meilleur pilotage budgétaire, tout en assurant une meilleure information du Parlement* ».

Conformément à la LOLF, l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2017 prévoit ainsi que « *les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* ». Le second alinéa précise que de tels surplus ne sont constatés que « *si, pour l'année 2017, le produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État, net des remboursements et dégrèvements d'impôts, révisé dans la dernière loi de finances rectificative pour l'année 2017 ou, à défaut, dans le projet de loi de finances pour 2018 est, à législation constante, supérieur à l'évaluation figurant* » dans la loi de finances initiale.

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

L'article 29 du présent projet de loi propose néanmoins d'**abroger cette disposition**.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **introduit à l'initiative du Gouvernement**, avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet de fixer une **règle d'affectation d'un éventuel surplus budgétaire qui varie selon la nature structurelle ou conjoncturelle de ce dernier**.

Si le solde conjoncturel des administrations publiques était constaté à un niveau plus favorable que la prévision mentionnée à l'article 3 du présent projet de loi, **l'intégralité** de l'écart serait affectée à la réduction du déficit (alinéa 1).

Si le déficit structurel était constaté à un niveau plus favorable, **au moins la moitié** de l'écart constaté serait « *durablement affectée* » à la réduction du déficit – le reliquat pouvant alors être alloué à des baisses de prélèvements obligatoires ou à des dépenses d'investissement (alinéa 2).

Ces dispositions auraient vocation à s'appliquer « *tant que l'objectif à moyen terme (...) n'est pas atteint* » (alinéa 3).

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**À l'heure où une embellie conjoncturelle semble se dessiner, le présent article aurait pu constituer un principe de « bonne conduite » utile, aucune règle « anti-cagnotte » n'étant aujourd'hui prévue pour l'ensemble des administrations publiques.**

**Naturellement, un tel outil pourra jamais se substituer à une volonté politique défailante** – le respect de la règle de conduite proposée au présent article reposant entièrement sur le bon vouloir et l'esprit de responsabilité de chaque acteur de la dépense publique.

En l'état, le dispositif proposé par le Gouvernement souffre néanmoins de **deux défauts majeurs**.

**Tout d'abord, il repose sur une distinction très fragile entre les « bonnes nouvelles » d'origine structurelle et conjoncturelle.**

Si cette distinction peut, au premier abord, sembler séduisante, il doit être rappelé qu'elle repose en pratique sur le concept d'**écart de production**, qui n'est pas directement observable.



**Or la mesure de l'écart de production est particulièrement controversée et les estimations font fréquemment l'objet d'amples révisions.** Entre 2004 et 2014, les estimations de l'écart de production ont ainsi été révisées en moyenne de 0,9 point par la Commission européenne, de 1,3 point par le Fonds monétaire international et de 2 points par l'OCDE<sup>1</sup>.

**De ce fait, il est tout à fait possible que ce qui semblait constituer une « bonne nouvelle » d'origine structurelle se révèle une fois le surplus dépensé avoir procédé d'une embellie passagère de la conjoncture.**

En outre, le dispositif proposé **risque paradoxalement d'affaiblir la règle d'affectation du surplus du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État** prévue par la loi de finances.

Comme chaque année, l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2018 dispose que *« les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire »* - **sans considération de la nature conjoncturelle ou structurelle de cette « bonne nouvelle ».**

**Aussi, le dispositif proposé au présent article est susceptible d'entrer en contradiction directe avec cette règle d'affectation vertueuse**, en particulier si l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB se révélait plus forte qu'escompté.

#### **Illustration simplifiée à partir de la méthodologie de la Commission européenne**

La Commission européenne calcule pour chaque État membre le déficit corrigé du cycle en appliquant la formule suivante :

Déficit corrigé du cycle = Déficit effectif + Écart de production \* Semi-élasticité budgétaire

La semi-élasticité budgétaire mesure la sensibilité du déficit à l'écart de production. Sa valeur, mise à jour tous les six ans, a été révisée pour la dernière fois en 2014. Elle est calculée pour chaque État membre à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et dépenses sensibles à la conjoncture. Pour la France, la semi-élasticité budgétaire est actuellement estimée à 0,603.

Si l'élasticité des prélèvements obligatoires constatée en exécution se révélait plus forte que la prévision initiale, le déficit effectif s'améliorerait, alors même que l'écart de production, qui dépend uniquement de l'évolution respective de la croissance et de la croissance potentielle, resterait inchangé. De ce fait, la réduction du déficit observée serait en totalité considérée comme étant d'origine structurelle. La moitié du surcroît de recettes pourrait dès lors être dépensée, en application du dispositif proposé au présent article.

<sup>1</sup> Commission européenne, « An assessment of the relative quality of the EU outputgap estimates », décembre 2015.

Dans une telle situation, une **forte pression s'exercerait vraisemblablement sur le Gouvernement pour que la moitié du surcroît de recettes dont bénéficierait l'État soit dépensé** sous forme de baisses d'impôts - et ce alors même que la règle d'affectation de la totalité des surplus à la réduction du déficit fixée en loi de finances initiale peut parfaitement être **modifiée dans un sens plus laxiste par une loi de finances rectificative**.

Aussi, compte tenu de l'état particulièrement dégradé de nos comptes publics, votre rapporteur général considère que **les règles élémentaires de prudence plaident pour que tout surplus soit intégralement affecté à la réduction du déficit de la France aussi longtemps que ce dernier restera proche du seuil de 3 % du PIB** - ce qui sera le cas jusqu'en 2019, compte tenu de la transformation du CICE en baisses de cotisations.

Aussi, votre rapporteur général vous propose un amendement COM-25 visant à **affecter la totalité des surplus budgétaires à la réduction du déficit jusqu'en 2019**, sans considération de la nature conjoncturelle ou structurelle de la « cagnotte ». **À compter de 2020**, une fois le déficit ramené à un niveau significativement inférieur au seuil de 3 % du PIB (1,5 % dans la trajectoire gouvernementale), il deviendrait alors possible de **recycler en baisses de prélèvements obligatoires ou hausses des investissements la moitié des excédents structurels**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## CHAPITRE II

### L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2017-2022

#### ARTICLE 7

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

Commentaire : le présent article fixe les objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques, exprimés en comptabilité nationale.

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article décline les objectifs d'évolution de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques, pour la période 2017-2022.

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

(taux de croissance en volume)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dépense publique hors crédits d'impôts</b>	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
<i>dont APUC</i>	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
<i>dont APUL</i>	0,7	0,3	0,7	- 0,3	- 1,6	- 0,6
<i>dont ASSO</i>	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

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

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, un amendement tendant à ce que figure dans le tableau proposé au présent article l'objectif d'évolution de la dépense publique **y compris crédits d'impôts**.

Aussi, à la suite de cette modification, ce tableau se présente-t-il désormais comme celui présenté ci-après.

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

(taux de croissance en volume)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dépense publique hors crédits d'impôts</b>	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
<i>dont APUC</i>	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
<i>dont APUL</i>	0,7	0,3	0,7	- 0,3	- 1,6	- 0,6
<i>dont ASSO</i>	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
<b>Dépense publique y compris crédits d'impôts</b>	0,8	0,9	0,4	- 1,2	0,1	0,1
<i>dont APUC</i>	1,0	- 0,1	0,2	- 2,9	0,1	0,0

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les données figurant au présent article ont fait l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général**, à laquelle le lecteur est invité à se reporter.

Votre rapporteur général propose par un amendement COM-27 de **supprimer la déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique par sous-secteur** des administrations publiques.

En effet, le Gouvernement n'a fourni **aucun élément sur son estimation de l'évolution tendancielle de la dépense pour l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale**, en contradiction avec l'article 31 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Par conséquent, la répartition des économies entre les différents sous-secteurs ne peut être reconstituée, nuisant à la lisibilité du débat sur la maîtrise de la dépense.

En outre, il est proposé à l'article 10 de **modifier la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales** afin de tenir compte d'un tendanciel de dépenses plus sincère.

Votre rapporteur général propose également un **amendement rédactionnel COM-26** permettant de tenir compte du changement de périmètre introduit par nos collègues députés.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 8

### Normes de dépenses de l'État

**Commentaire :** le présent article fixe deux objectifs d'évolution des dépenses de l'État pour la période 2018-2022. Les dépenses « pilotables », qui excluent la charge de la dette, les prélèvements sur recettes, les dépenses du CAS « Pensions » et la mission « Investissements d'avenir », incluent désormais, outre les crédits du budget général, les dépenses de certains comptes d'affectation spéciale et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Elles doivent diminuer de 3,3 % en volume sur la période. Les « dépenses totales » incluent les prélèvements sur recettes, les dépenses d'investissements d'avenir, la charge de la dette, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée à certaines collectivités territoriales et certaines autres dépenses des comptes spéciaux. Ces dépenses seraient stabilisées en volume sur la période de programmation.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LA NORME DE DÉPENSES, ENTRE OUTIL DE PILOTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ET DISPOSITIF D'AFFICHAGE*

Une norme de dépenses est une **prévision d'évolution des dépenses au respect de laquelle le Gouvernement s'astreint**.

Les normes de dépenses remplissent en réalité un **double rôle** : elles peuvent être utiles au **pilotage de la dépense** mais constituent aussi un **dispositif d'affichage envers les observateurs de la gestion budgétaire** de l'État, notamment le Parlement. Le périmètre et le mode de calcul de la norme de dépense dépend pour partie de l'usage qui lui est assigné : une norme de pilotage devra porter sur des dépenses maîtrisables par l'État, tandis qu'une norme d'affichage peut inclure des crédits dont l'évolution dépend moins directement des décisions de politique budgétaire du Gouvernement.

En matière d'affichage, **les normes portant exclusivement sur les dépenses de l'État sont aujourd'hui moins visibles que les objectifs fixés au niveau de l'ensemble des administrations publiques** : l'émergence d'indicateurs communs au niveau de l'Union européenne, exprimés selon les règles de la comptabilité nationale et non de la comptabilité budgétaire, qui sont examinés par la Commission européenne dans le cadre du semestre

budgétaire, a conduit à réorienter le débat public sur des concepts tels que le déficit public, l'ajustement structurel ou encore le solde structurel.

Cependant, les normes de dépenses de l'État restent utiles afin d'exercer une pression à la baisse sur les dépenses de l'administration publique centrale. Comme le souligne une étude du FMI publiée en 2015<sup>1</sup>, **les normes de dépenses permettent d'améliorer la fiabilité et la crédibilité de la politique budgétaire** et sont généralement mieux respectées que d'autres règles plus complexes, relatives par exemple au solde budgétaire.

À la différence des plafonds de déficit, **les normes de dépenses sont également utiles en cas de « bonnes nouvelles »** résultant par exemple d'une reprise de la croissance et de l'augmentation des recettes publiques dans la mesure où elles rendent plus visible – et donc moins attrayante – l'affectation du surplus de ressources à des dépenses nouvelles<sup>2</sup>.

#### **B. UNE DOUBLE NORME DE DÉPENSES DEPUIS 2012 : « ZÉRO VOLUME » ET « ZÉRO VALEUR »**

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès la fin des années 1990, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014<sup>3</sup> qui a mis en place la **double norme de dépenses aujourd'hui appliquée**<sup>4</sup> :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, **hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État**, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « **zéro valeur** » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, **y compris charge de la dette et dépenses de pension**, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « **zéro volume** ».

L'introduction par la loi de programmation pour 2011-2014 de cette double norme visait à **éviter que d'éventuelles économies constatées sur la charge de la dette ou les pensions ne soient utilisées pour financer des**

<sup>1</sup> T. Cordes, T. Kinda, P. Muthoora et A. Weber, « *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* », IMF Working Paper, février 2015.

<sup>2</sup> L'utilisation d'un éventuel surcroît de recettes est également encadrée, pour l'État, par une disposition de l'article d'équilibre en application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001. À titre d'exemple, l'article 50 de la loi de finances initiale pour 2017 prévoit ainsi que « pour 2017, les éventuels surplus mentionnés au 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire ».

<sup>3</sup> Article 5 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>4</sup> Article 8 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**dépenses nouvelles qui relèvent de la norme « zéro valeur »**, en particulier si un écart est constaté entre l'inflation anticipée et l'inflation effective.

### *C. INFLATION ET RESPECT DE LA NORME*

La définition d'une double norme de dépenses de l'État, en volume et en valeur, visait en effet pour partie à s'assurer qu'une inflation plus faible ou plus forte que les prévisions initiales ne permettrait pas de contourner l'objectif fixé.

**L'écart entre l'inflation anticipée et l'inflation observée peut donner plus ou moins de marge de manœuvre au Gouvernement.**

En effet, **la dépense publique ne s'ajuste pas mécaniquement à la baisse ou à la hausse de l'inflation** : si certaines dépenses sont réduites en cas de baisse de l'inflation, comme la charge de la dette indexée sur l'inflation (facilitant le respect de la norme « zéro volume »), une inflation plus faible que prévu est en revanche sans effet sur les prestations dont la progression a été gelée<sup>1</sup> ou la rémunération des fonctionnaires en raison de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique.

Afin de s'assurer qu'une inflation plus faible ou plus forte que les prévisions initiales ne permettrait pas de contourner en partie les normes de dépenses, le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>2</sup> précise que : « *pour chaque année de la programmation, ces deux règles sont respectées, ce qui conduit en réalité à faire systématiquement application de la plus contraignante* ».

Ainsi, **en cas d'inflation modérée**, susceptible de dégager des marges de manœuvre sur la charge de la dette, l'application de la norme « zéro valeur » devait interdire tout redéploiement et aboutir à une **diminution de la dépense globale en volume**.

*A contrario*, **en cas de forte inflation** et de hausse corrélative de la charge de la dette et des pensions, il aurait fallu comprimer **les dépenses hors dette et pensions**, et donc les faire diminuer en valeur, pour tenir l'objectif global de stabilisation en euros constants.

Cependant, dans la pratique et au regard de la persistance d'une faible inflation et de très faibles taux d'intérêt conduisant à diminuer la charge de la dette souveraine, **la distinction entre une norme en volume et en valeur a perdu de sa pertinence et les deux objectifs se sont sensiblement rapprochés de 2013 à 2016** avec des diminutions en volume prévues dans chaque projet de loi de finances initiale comprises entre 1,5 % et 2,5 %.

---

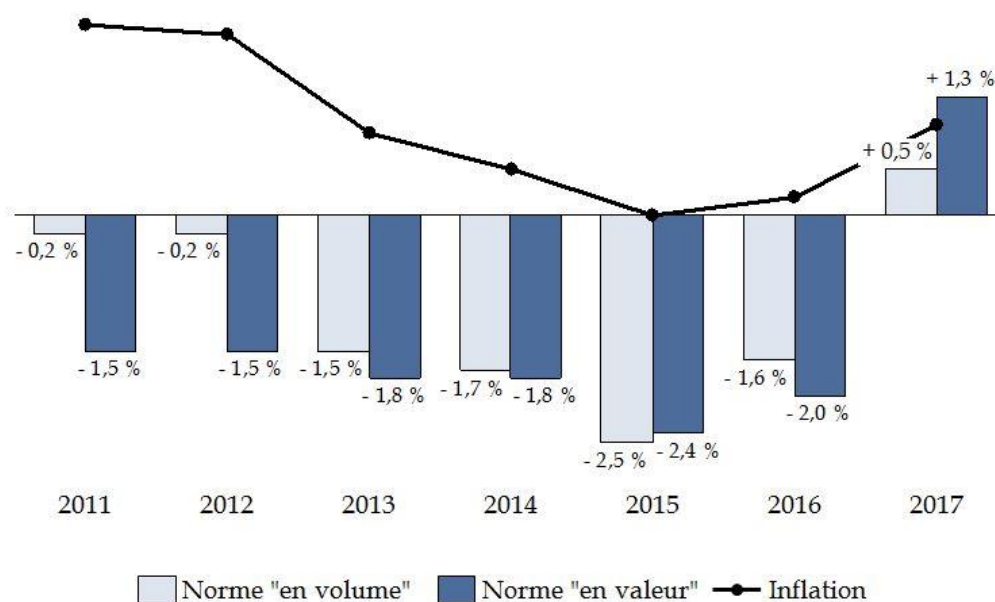
<sup>1</sup> Par exemple les retraites supérieures à 1 200 euros.

<sup>2</sup> Rapport annexé à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, p. 74.



Objectif d'évolution en volume des normes de dépenses de l'État de  
2011 à 2017 et taux d'inflation

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, p. 60, juin 2017)

**D. LA QUESTION DÉLICATE DE LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES**

Pour avoir un effet disciplinant efficace, l'agrégat sur lequel porte la norme de dépenses doit être le plus complet possible : dans le cas contraire, un respect apparent de la norme pourrait être assuré malgré des dépenses globales effectives qui lui seraient supérieures.

Toutefois, la question du caractère « pilotable » des dépenses incluses dans la norme ne saurait être ignorée : une norme dont le champ d'application serait trop vaste risquerait de perdre toute opérationnalité, dans la mesure où des économies de constatation, ne résultant pas d'efforts réels, pourraient alors « financer » des dérapages sur des postes de dépenses discrétionnaires.

En outre, doit aussi être pris en compte un objectif de lisibilité de la norme : des retraitements trop nombreux et complexes nuisent à son bon suivi.

Enfin, dans la mesure où la norme doit permettre la comparaison pluriannuelle, un « périmètre constant » doit être reconstruit d'une année à l'autre. En effet, le champ du budget de l'État est amené à évoluer : certaines dépenses externalisées sont réintégrées, d'autres au contraire sont confiées à des organismes extérieurs (les collectivités territoriales, par exemple). Ces changements sont neutralisés afin que ne soient pris en compte que les

mouvements ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique. Ces mesures, appelées « mesures de transfert » ou « mesures de périmètre » selon les entités concernées, sont récapitulées dans le projet de loi de finances initiale de l'année. Pour les identifier, le Gouvernement s'appuie sur une « **charte de budgétisation** » détaillant les principes de comptabilisation et de traitement. Cependant, **cette charte donne lieu à des contournements d'une ampleur significative**, chiffrés à 1,9 milliard d'euros sur les missions du budget général pour 2016 par la Cour des comptes<sup>1</sup>.

### **1. Un élargissement progressif du périmètre de la norme hors charges de pensions et de la dette**

**La norme de dépense a d'abord été élargie en 2008.** N'étant alors qu'une norme d'évolution en volume des dépenses du budget général de l'État, elle intègre à partir de la loi de finances pour 2008<sup>2</sup> :

- les **prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne** ;

- certaines **créations ou modifications d'affectation de recettes**, pour un montant de 124 millions d'euros.

Les budgets triennaux 2009-2011<sup>3</sup> et 2011-2013<sup>4</sup> ont été établis sur la base de ce périmètre élargi. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a par ailleurs prévu que les dépenses comprises dans ce périmètre n'évolueraient plus comme l'inflation mais seraient stabilisées en valeur (« norme zéro valeur », cf. *infra*).

**La loi de programmation des finances publiques 2012-2017<sup>5</sup> a apporté quelques changements.** Sont désormais inclus dans la norme de dépenses :

- les **prélèvements établis en compensation de la réforme de la taxe professionnelle (TP)** ;

- **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Le budget de l'État en 2016, p. 34.

<sup>2</sup> Charte de budgétisation de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>4</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>5</sup> Article 6 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**La norme de progression « zéro valeur » englobe aujourd’hui :**

- **les dépenses nettes<sup>1</sup> du budget général,**
- **les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l’Union européenne,**
- **les taxes affectées à des tiers** autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale et qui font l’objet d’un plafonnement prévu à l’article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

## **2. L’exclusion des dépenses exceptionnelles**

**Les dépenses considérées comme exceptionnelles ne sont pas prises en compte dans la norme de dépenses.** En 2013, ont ainsi été exclues du calcul visant à apprécier le respect de la norme :

- la **dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES)**, pour un montant de 6,5 milliards d’euros ;

- la **participation à l’augmentation du capital de la Banque européenne d’investissement (BEI)**, pour un montant de 1,6 milliard d’euros ;

- **une augmentation exceptionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne (PSR-UE)**, correspondant aux budgets communautaires rectificatifs n° 2 et n° 8 de 2013, pour un montant de 1,79 milliard d’euros. Ces versements correspondaient à des crédits de paiement inscrits dans le cadre financier pluriannuel européen 2007-2013<sup>2</sup> mais retardés à la suite d’une décision de novembre 2010.

En 2014, **les dotations au MES et à la BEI ont également été exclues de la norme, de même que le deuxième programme des investissements d’avenir (PIA), pour un montant de 12 milliards d’euros.**

Au total, sur la durée du quinquennat, **31,4 milliards d’euros de « dépenses exceptionnelles » ont été exclus du calcul de la norme de dépenses.**

Il convient de noter que le Gouvernement n’a jamais signalé comme « exceptionnelle » **la baisse d’une dépense.**

---

<sup>1</sup> C’est-à-dire les dépenses du budget général desquelles sont soustraits les remboursements et dégrèvements.

<sup>2</sup> Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 incluant le cadre financier pluriannuel 2007-2013.

### 3. L'exclusion de certains comptes d'affectation spéciale

L'exclusion de certains comptes d'affectation spéciale (CAS) dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général a fait l'objet d'interrogations récurrentes de la part de la Cour des comptes<sup>1</sup>, en particulier les dépenses du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » - supprimé par la loi de finances initiale pour 2016 - qui complétaient explicitement les crédits de la mission « Défense »<sup>2</sup>.

Plus récemment, à l'occasion du rapport sur le budget de l'État en 2015, **la Cour des comptes a recommandé que les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières) soient prises en compte dans le périmètre d'une norme « de gestion »**<sup>3</sup> correspondant à la norme « en valeur ».

Doit également être signalée **la question de la prise en compte de l'épuisement d'une partie du solde cumulé du compte d'affectation spéciale « Pensions »**.

En effet, comme l'avait observé notre collègue Francis Delattre lors de son contrôle budgétaire dédié à ce CAS<sup>4</sup>, **des prélèvements sur le fonds de roulement (ou solde cumulé) du compte ont été opérés pour combler le déficit entre les recettes et les dépenses du CAS au cours de l'exercice**, en 2011 et en 2012.

La principale ressource du CAS « Pensions » correspond aux contributions des employeurs publics, inscrites aux budgets des missions en dépenses de personnel relevant des pensions (« titre 2 CAS »), dans le champ de la norme « zéro volume ». Les prélèvements ou les versements sur la trésorerie du CAS « Pensions » tendent donc à modifier le respect de la norme « zéro volume », en se **substituant, le cas échéant, aux contributions employeurs pour assurer l'équilibre des comptes du CAS**.

**Les variations du fonds de roulement pourraient, dès lors, être prises en compte dans le calcul des dépenses prises en compte dans la norme élargie au sein de laquelle sont comptabilisées les contributions au CAS « Pensions »**.

---

<sup>1</sup> Voir à titre d'exemple *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2013 - résultats et gestion, mai 2014, recommandation n° 8.

<sup>2</sup> À titre d'exemple, il était indiqué au sein de l'exposé général du projet de loi de finances pour 2015 que « le financement des investissements militaires par le budget général sera complété, en 2015, par des ressources exceptionnelles supplémentaires (cessions de fréquences hertziennes) ».

<sup>3</sup> *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2015 - résultats et gestion, p. 159.

<sup>4</sup> Francis Delattre, Le compte d'affectation spéciale "Pensions" : un outil de transparence au service de la LOLF ?, rapport d'information du Sénat n° 652 (2012-2013), déposé le 10 juillet 2012.

#### **4. L'inclusion au sein de la norme « zéro valeur » du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne**

**Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est intégré à la norme en valeur, alors même que son montant n'est que très indirectement pilotable par l'État.** Que le prélèvement sur recettes soit inférieur aux prévisions, comme cela fut le cas ces dernières années, ou supérieur, ne permet de tirer aucune conclusion sur la qualité de la gestion budgétaire du Gouvernement.

En pratique, **les réévaluations à la baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ont permis au Gouvernement, à plusieurs reprises, d'afficher un respect de la norme en valeur** alors même que les crédits des ministères dépassaient l'enveloppe fixée en loi de finances initiale.

#### **5. Le traitement de certaines recettes comme de moindres dépenses au sein de la norme en valeur**

Par ailleurs, durant le précédent quinquennat, **les prélèvements sur la trésorerie des opérateurs ont été assimilés à de moindres dépenses permettant de réduire les crédits sous norme**, de façon contraire au principe de non-contraction des recettes et des dépenses fixé par la loi organique relative aux lois de finances. Or, de 2012 à 2016, ce sont 2,3 milliards d'euros qui ont été prélevés sur le fonds de roulement des opérateurs.

La ponction de la trésorerie de certains opérateurs peut tout à fait être légitime quand les fonds de roulement ont atteint des niveaux manifestement excessifs, sans lien avec les missions incombant aux établissements considérés. Cependant, les prélèvements sur la trésorerie constituent bien davantage des recettes supplémentaires que de moindres dépenses et, à ce titre, **ils ne devraient pas permettre d'afficher une diminution des dépenses mais être comptabilisés comme des recettes non fiscales.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Les objectifs de dépense proposés par le Gouvernement dans le présent article innovent sur deux principaux points : la **durée de programmation est étendue à celle du quinquennat** (jusqu'en 2022)<sup>1</sup> et, de façon plus déterminante, **le périmètre des anciennes normes est profondément remodelé**, avec une distinction entre dépenses « pilotables » et dépenses « totales ». En effet, selon le Gouvernement, « *ces instruments sont*

---

<sup>1</sup> Contre une pratique antérieure qui alignait la durée de fixation des normes sur celle des plafonds des crédits des missions, soit trois ans.

*d'autant plus efficaces qu'ils portent sur des dépenses sur lesquelles il est possible d'agir » et « plusieurs ajustements sont donc apparus souhaitables pour renforcer l'effectivité du pilotage de la dépense »<sup>1</sup>.*

Au total, **les dépenses « pilotables » devraient diminuer de 3,3 % en volume sur le quinquennat**. Cependant, cette réduction est concentrée sur les trois dernières années de la période de programmation. Le total des dépenses de l'État devrait être quasiment stabilisé, avec une légère diminution globale de 0,19 % en 2022 par rapport à 2018.

## A. LA REDÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DES NORMES

### 1. La norme de dépenses pilotables

La « norme de dépenses pilotables », qui correspond à l'ancienne norme en valeur, comprend les dépenses du budget général, des budgets annexes et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Elle exclut la mission « Remboursements et dégrèvements » ainsi que la mission « Investissements d'avenir » (qui retrace les crédits du troisième programme d'investissements d'avenir, lancé en 2017 pour un montant de 10 milliards d'euros non financés en crédits de paiement).

Elle exclut également la charge de la dette et les dépenses du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Elle inclut les plafonds des taxes affectées à des opérateurs ou organismes fixés à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, ainsi que les dépenses de certains comptes d'affectation spéciale : « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », « Développement agricole et rural », « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs » et « Transition énergétique ».

Cependant, ne sont pas pris en compte les programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers<sup>2</sup>.

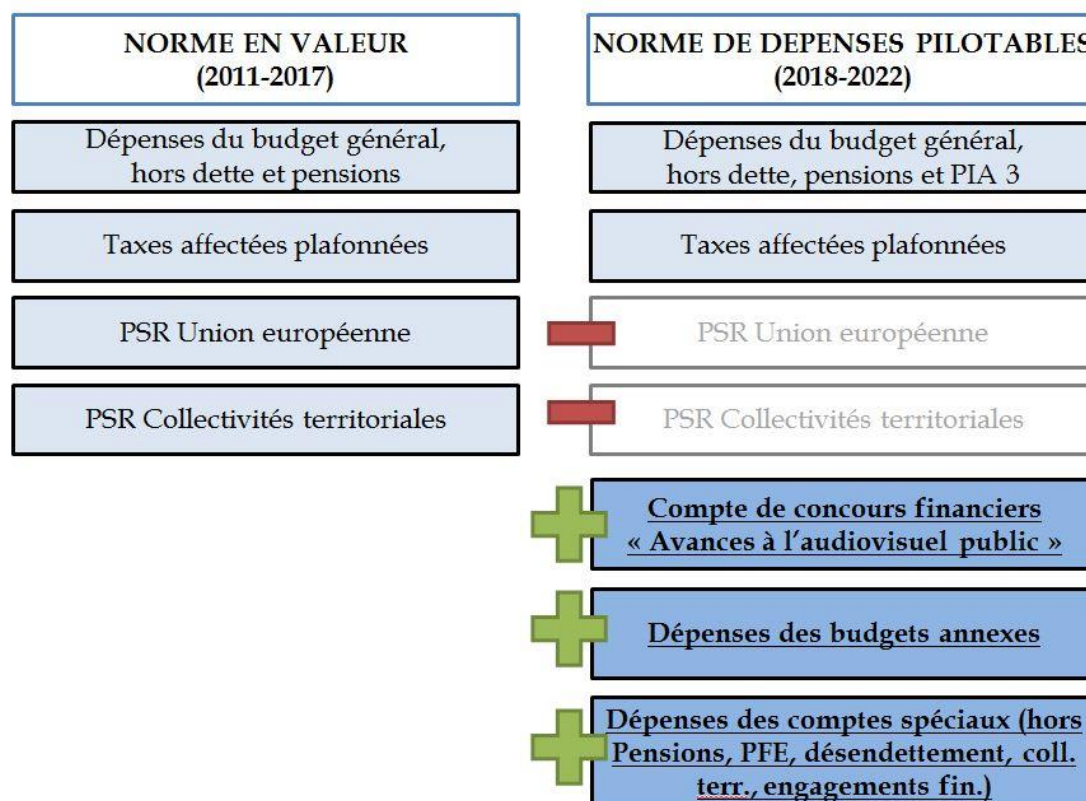
---

<sup>1</sup> Rapport annexé au présent projet de loi, p. 57.

<sup>2</sup> Sont donc intégrés à la norme les programmes 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres », 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière », 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers », 775 « Développement et transfert en agriculture », 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture », 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales », 724 « Opérations immobilières déconcentrées », 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés », 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés », 764 « Soutien à la transition énergétique ».

Le tableau ci-après résume les ajouts et les retraits opérés par comparaison au périmètre de l'ancienne norme « en valeur ».

### Évolution du périmètre de la norme de dépenses restreinte



Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi)

Peut en particulier être notée l'**exclusion des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales.**

Concernant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, **le Gouvernement note qu'il s'agit d'une dépense doublement contrainte** : outre les cadres financiers pluriannuels européens négociés tous les six ans, le taux d'exécution effectif du budget de l'UE connaît chaque année des variations importantes, en raison d'éventuels rattrapages d'une sous-exécution antérieure des plafonds du cadre financier pluriannuel ou à la suite de l'adoption de budgets rectificatifs.

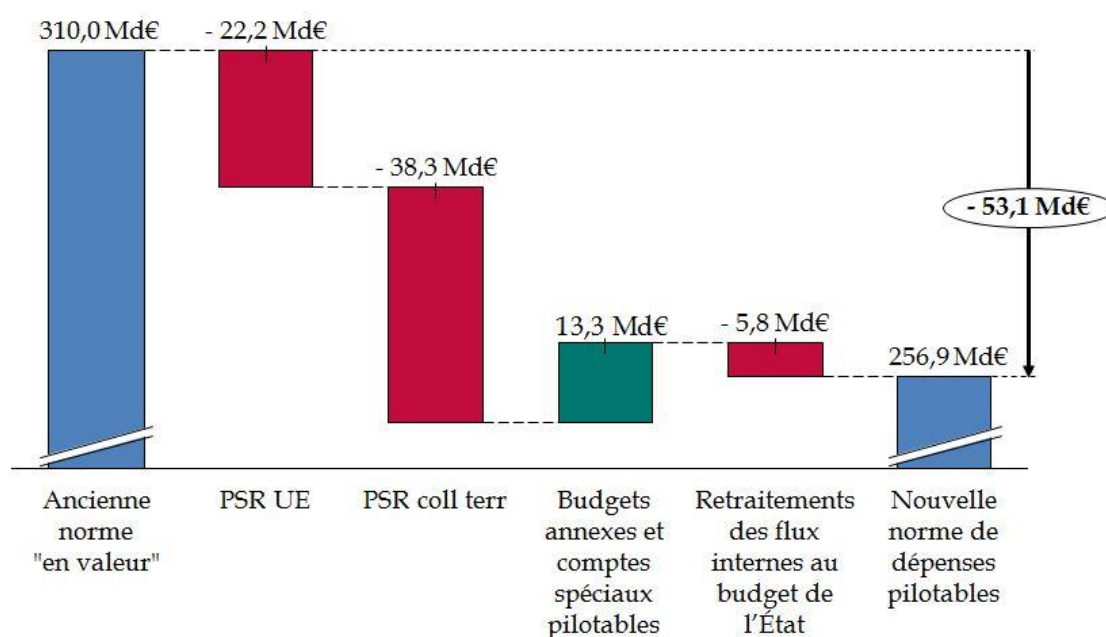
S'agissant du prélèvement sur recettes destiné aux collectivités territoriales, le Gouvernement note que « son inclusion dans la norme a pesé dans les choix de limitation des concours à l'inflation, puis à la stabilisation en valeur, enfin à une baisse » et indique que le choix d'un mode de relation fondé sur une approche contractuelle avec les collectivités locales implique qu'il est « assumé » de demander un effort aux collectivités locales en contrepartie de

la stabilité de leurs dotations et ce « *indépendamment des choix faits sur les autres dépenses de l'État* ».

Au total, la norme de dépenses pilotables devrait recouvrir 257 milliards d'euros en 2018 – soit une diminution d'environ 53 milliards d'euros par rapport au périmètre de l'ancienne norme « en valeur » : en effet, l'ajout des comptes spéciaux et des budgets annexes pilotables représente environ 7 milliards d'euros de dépenses nettes des flux internes au budget de l'État tandis que le retrait des prélèvements sur recettes conduit à faire diminuer les dépenses sous norme pilotable de 60 milliards d'euros environ.

### Décomposition de l'évolution des crédits couverts par la norme de dépenses « restreinte » entre norme « en valeur » et norme de dépenses pilotables

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

## 2. L'objectif de dépenses totales

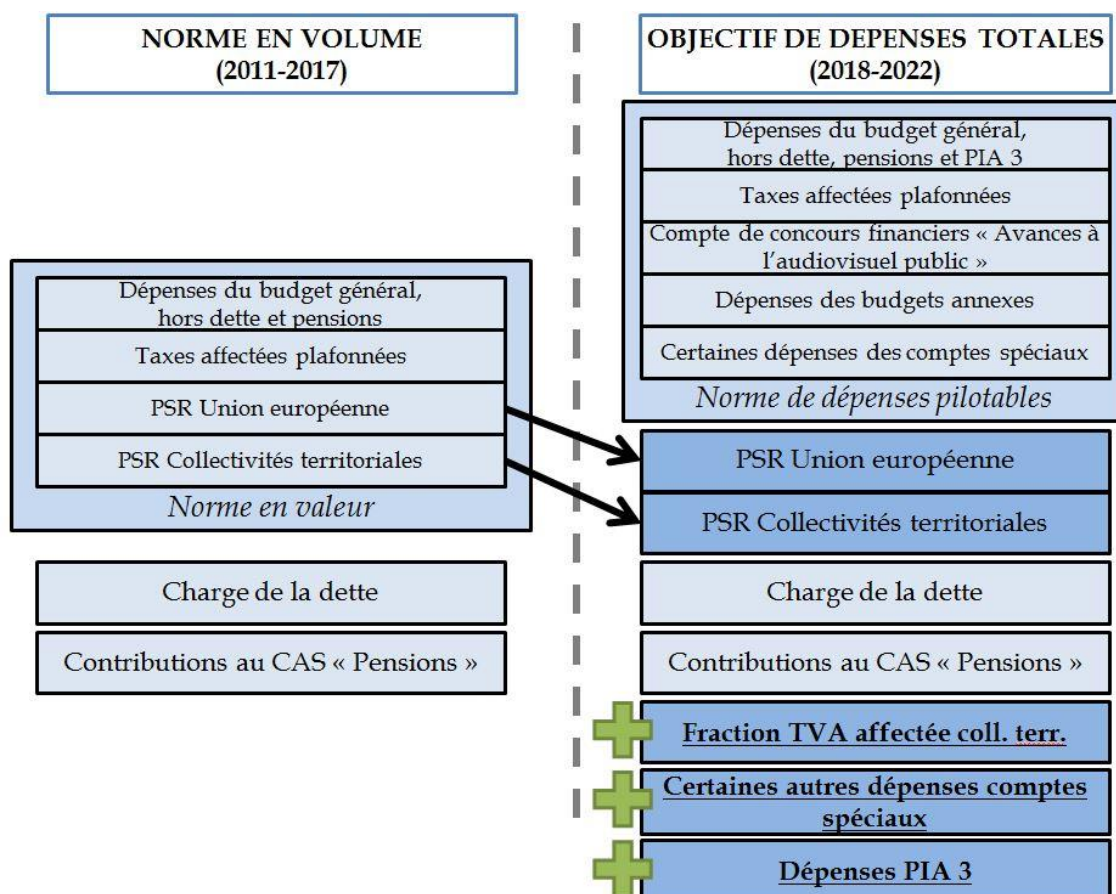
La norme élargie inclut, outre la norme de dépenses pilotables, les dépenses liées à la charge de la dette et les dépenses du CAS « Pensions »<sup>1</sup> - de façon similaire à la norme de dépenses « en volume ».

<sup>1</sup> Hors programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ». Il convient de noter que ce sont désormais les dépenses du CAS qui sont prises en compte, et non plus les contributions de l'État.



Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, exclus de la norme de dépenses pilotables, sont réintégrés au champ de l'objectif de dépenses totales.

### Évolution du périmètre de la norme de dépenses élargie



Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi)

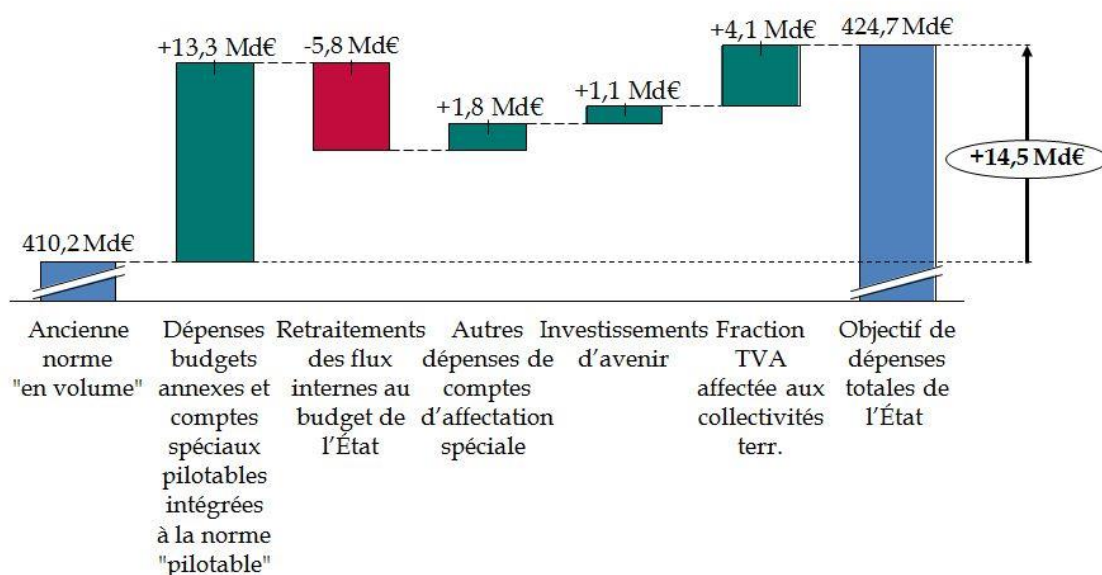
Les modifications apportées au périmètre de la norme consistent en l'ajout de trois agrégats : les dépenses du troisième programme d'investissements d'avenir<sup>1</sup>, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane ainsi qu'une partie du reliquat des dépenses des comptes spéciaux non prises en compte dans la norme de dépenses pilotables – soit les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

<sup>1</sup> Qui correspondent aux crédits décaissés sur la mission « Investissements d'avenir », et non au total des décaissements des opérateurs au titre des trois PIA.

Demeurent exclus de cette norme élargie le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et les programmes liés au désendettement. En effet, les dépenses des programmes liés au désendettement ne doivent pas être contraintes par une norme alors qu'elles permettent de réduire la dette de l'État et les recettes comme les dépenses du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » sont difficiles à anticiper dans la mesure où elles dépendent des conditions de marché.

### Décomposition de l'évolution des crédits couverts par la norme de dépenses « élargie » entre norme « en volume » et objectif de dépenses totales

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Au total, l'objectif de dépenses totales de l'État s'élève à **424,7 milliards d'euros en 2018** contre environ 408 milliards d'euros de dépenses comprises dans le périmètre de l'ancienne norme « en volume ». Cette **extension du périmètre d'environ 14,5 milliards d'euros** résulte principalement de l'intégration de certaines dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux au sein de la norme « pilotable » et de la norme élargie (environ 8,5 milliards d'euros au total) et de l'ajout de la fraction de TVA affectée aux collectivités territoriales (4,1 milliards d'euros en 2018).

**B. UNE DIMINUTION EN VOLUME DES DÉPENSES PILOTABLES DE L'ÉTAT CONCENTRÉE SUR LA FIN DU QUINQUENNAT**

Les dépenses pilotables diminueraient de 3,3 % en volume sur la période de programmation (2018-2022) et de 2,7 % sur le quinquennat (2017-2022). Cependant, la réduction des dépenses sous norme débiterait à partir de 2019 seulement, quoique de façon très modérée (- 0,4 % en volume) et s'accroîtrait en 2020 (réduction de 1 % en volume chaque année à partir de 2020).

L'objectif fixé sur les dépenses totales de l'État est celui d'une quasi-stabilisation, avec une très légère baisse de - 0,1 % en volume sur la période de programmation et une hausse de 0,6 % sur le quinquennat. Là encore, les deux premières années de la période voient les taux d'évolution les plus importants (+ 0,7 % en 2018 et + 0,6 % en 2019 en volume) et l'effort est reporté, pour l'essentiel, sur les trois dernières années du quinquennat.

**Trajectoire des dépenses sous norme, en valeur et en volume, de 2017 à 2022**

(en euros courants et constants de 2018)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022-2018	2022-2017
En valeur	<b>Dépenses pilotables</b>	252,8	256,9	258,6	259,7	261,6	263,6		
	Taux d'évolution		1,6%	0,7%	0,4%	0,7%	0,8%	2,61%	4,18%
En volume	<b>Dépenses pilotables</b>	255,3	256,9	255,8	253,3	250,8	248,4		
	Taux d'évolution		0,6%	-0,4%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-3,32%	-2,72%
En valeur	<b>Dépenses totales</b>	417,4	424,7	431,8	437,8	442,2	450,2		
	Taux d'évolution		1,7%	1,7%	1,4%	1,0%	1,8%	6,00%	7,60%
En volume	<b>Dépenses totales</b>	421,6	424,7	427,1	427,1	423,9	424,2		
	Taux d'évolution		0,7%	0,6%	-0,0%	-0,7%	0,1%	-0,1%	0,6%

Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi)

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. SUR LE PÉRIMÈTRE

**L'évolution du périmètre des normes de dépenses répond, pour partie, à des remarques formulées à plusieurs reprises par votre rapporteur<sup>1</sup>, en particulier concernant l'inadéquation du traitement des prélèvements sur la trésorerie des opérateurs et le caractère non pilotable du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.**

**Opportunes, les modifications apportées par le présent article sur ces deux points peuvent aussi apparaître opportunistes** : elles interviennent alors que les prélèvements sur la trésorerie des opérateurs, qui ont déjà été conséquents, touchent leurs limites et que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'apprête probablement à connaître une nouvelle phase de hausse après plusieurs années marquées par des réductions récurrentes.

**L'intégration des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux** devrait permettre, dans son principe, de porter un regard plus global sur les dépenses de l'État. Cependant, elle implique des retraitements importants, de l'ordre de 6 milliards d'euros, des flux internes au budget de l'État. Au regard de l'ampleur des contournements de la charte de budgétisation ces dernières années, **ces « retraitements » appellent la plus grande vigilance de la part du Parlement**, d'autant plus que le périmètre des dépenses des comptes spéciaux intégrées au calcul de la norme de dépenses pilotables et de l'objectif de dépenses totales n'est pas particulièrement intuitif.

Plus complètes, **ces nouvelles normes n'en sont donc pas pour autant plus lisibles.**

En outre, **le rapport annexé ne propose aucune définition des « dépenses exceptionnelles » qui pourraient être écartées de la norme** : il faut gager que cette omission implique l'absence prévisible de telles dépenses sur le quinquennat – il convient en particulier de noter que **les crédits du grand plan d'investissement seront intégrés à la norme de dépenses pilotables de l'État.**

---

<sup>1</sup> « Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ne devrait pas être intégré à la norme en valeur dans la mesure où son montant n'est pas du tout pilotable par l'État » ; « il est tout à fait contraire au principe de non-contraction des recettes et des dépenses fixé par la loi organique relative aux lois de finances que le Gouvernement assimile à une moindre dépense les prélèvements effectués sur la trésorerie des opérateurs ». *Voir Rapport n° 645 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juillet 2017, pp. 39-40.*

C'est pourquoi votre commission a adopté, à l'article 27 *bis*, l'amendement COM-45 de votre rapporteur visant à ce que **la liste des retraitements de flux internes au budget de l'État ainsi que l'inventaire des programmes des comptes spéciaux** (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) intégrés à la norme de dépenses pilotable d'une part et à l'objectif de dépenses totales de l'État d'autre part **soient précisés chaque année en prévision et en exécution**, respectivement au sein du projet de loi de finances de l'année et dans le cadre du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget.

Votre commission a également adopté, à l'article 27 *bis*, l'amendement COM-46 de votre rapporteur tendant à ce que **les critères selon lesquels le Gouvernement pourrait être amené à retenir le caractère « exceptionnel » d'une dépense au cours du quinquennat soient précisés** en annexe au projet de loi de finances de l'année, au sein de la charte de budgétisation. Une telle définition pourrait par exemple s'inspirer de celle mise en œuvre par la commission européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif<sup>1</sup>.

## **B. SUR LA TRAJECTOIRE**

Comme cela a été souligné précédemment, **les objectifs attachés aux deux normes de dépenses reportent l'essentiel des efforts sur les trois dernières années du quinquennat** - ce qui correspond d'ailleurs à l'économie générale de la trajectoire des finances publiques définie par le Gouvernement.

En outre, le **respect des plafonds fixés au présent article suppose des économies complémentaires issues du processus « Action publique 2022 »** à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2020.

Si la mise en œuvre d'une démarche volontariste d'identification d'économies ciblées, rompant avec la logique du « rabet » privilégiée par le précédent Gouvernement, paraît louable, l'échec de la « modernisation de l'action publique » (MAP) puis des « revues de dépenses » témoigne du fait que l'identification d'économies par des revues de dépenses ou des processus similaires ne porte pas toujours ses fruits faute d'appropriation des propositions de réformes par les pouvoirs publics. Aussi **l'ampleur des économies à documenter associée au caractère extrêmement contraint du calendrier - comité devant rendre ses conclusions dans le courant du premier semestre 2018 - incitent à la plus grande prudence.**

---

<sup>1</sup> Commission européenne, Les finances publiques dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (*Public Finance in EMU*), Bruxelles, 2015, pp. 52-64.

Au total, **les objectifs d'évolution des deux normes de dépenses fixés par le Gouvernement paraissent raisonnables**, tant du point de vue de la méthodologie de calcul que de leur évolution pluriannuelle sur la totalité de la période. **Reste à savoir s'ils seront tenus** : le report des efforts sur la fin du quinquennat et leur absence de documentation laisse craindre, pour l'heure, un dérapage de la dépense.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 8 bis (nouveau)*

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

**Commentaire : le présent article vise à encadrer l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs en prévoyant une réduction cumulée de 50 000 postes sur la période 2018-2022, conforme aux annonces du Président de la République.**

Résultant de l'adoption par votre commission de l'amendement COM-28 de son rapporteur, le présent article vise à encadrer l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation, comme le préoyaient les précédentes lois de programmation des finances publiques.

Ainsi, l'article 9 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoyait que le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs serait stabilisé sur la période de programmation.

Le présent projet de loi ne comporte, *a contrario*, aucun engagement en la matière.

Or, lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a affirmé souhaiter réduire le nombre d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat, dont 50 000 postes dans la fonction publique d'État. Une telle diminution supposerait, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 postes par an de 2018 à 2022. D'après l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018, le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à 1 600 ETP en 2018, soit seulement 3 % de l'objectif prévu sur le quinquennat.

Le présent article vise donc à assurer la lisibilité des engagements pris par le Gouvernement en matière d'effectifs de la fonction publique d'État pour la période de programmation : il prévoit une **trajectoire conforme aux annonces du Président de la République, avec une réduction cumulée de 50 000 postes sur le quinquennat.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

*ARTICLE 8 ter (nouveau)*

**Ajustement des plafonds d'emplois à l'exécution**

**Commentaire : le présent article prévoit que les plafonds d'emplois ne peuvent excéder de plus de 2 % l'exécution réelle des emplois constatée sur la dernière année pour laquelle les données d'exécution sont disponibles, corrigée de l'impact des schémas d'emplois réalisés ou prévus depuis cette date.**

Résultant de l'adoption par votre commission de l'amendement COM-29 de son rapporteur, le présent article vise à ce que les plafonds d'emplois retrouvent une utilité en matière de pilotage et de contrôle par le Parlement de l'évolution des effectifs de l'État.

En effet, depuis plusieurs années et pour de nombreux ministères, le plafond d'emplois apparaît décorrélé de l'exécution réelle des emplois. En outre, le caractère surcalibré des plafonds d'emplois peut laisser accroire une situation de vacances de postes alors même que l'ensemble des postes ouverts sont pourvus.

Le présent article prévoit donc que les plafonds d'emplois ne peuvent excéder de plus de 2 % l'exécution réelle des emplois constatée et corrigée de l'impact des schémas d'emplois réalisés ou prévus depuis cette date.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**



---

ARTICLE 9

**Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale  
et objectif national de dépenses d'assurance maladie**

**Commentaire : le présent article encadre l'évolution, au cours de la période 2018-2020, des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> avait introduit deux nouveaux outils de pilotage des dépenses de sécurité sociale en définissant une trajectoire pluriannuelle, en montants, de **l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS)** et de **l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**<sup>2</sup>. L'inscription de ces derniers dans les lois de programmation des finances publiques constitue désormais une exigence de l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>3</sup>.

Ces deux objectifs permettent d'**inscrire les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) dans la programmation des finances publiques**. En effet, conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les lois de financement fixent les objectifs de dépenses, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Il convient de rappeler que **le périmètre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) diffère sensiblement de celui des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale**. Ce dernier intègre en effet les régimes complémentaires obligatoires, le régime d'indemnisation du chômage, les fonds participant au financement des organismes de sécurité sociale, etc.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup> La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2014 avait déjà arrêté un taux plafond d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), pour chaque année de la période de programmation concernée.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En application de l'article 2 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>1</sup> (LOLFSS), « *tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ». Le dernier document triennal est annexé au projet de loi de financement pour l'année 2018.

Instauré en 1996, l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) comprend quant à lui les dépenses inhérentes aux soins de ville, aux établissements de santé ou encore aux établissements et services médico-sociaux. Voté chaque année par le Parlement dans le cadre des lois de financement, il représente le **montant prévisionnel des dépenses de l'assurance maladie**. Le taux d'évolution étant, par définition, inférieur à la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie, des **mesures nouvelles d'économies sont proposées chaque année afin d'assurer le respect de l'ONDAM**. En outre, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie<sup>2</sup> a introduit dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-4-1 créant un « *Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie [...] chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales d'assurance maladie et l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de [l'ONDAM]* ».

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, à périmètre constant, les parts de produit intérieur brut et montants, exprimés en euros courants, que ne peuvent excéder respectivement l'**objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS)** et l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)** pour les années 2018 à 2020.

S'agissant des dépenses des ROBSS, l'objectif est, **de façon inédite**, fixé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), soit **un objectif de dépenses équivalent à 21,2 % du PIB en 2018, 21 % en 2019 et 20,8 % en 2020**. Ainsi, la **trajectoire d'évolution des dépenses des ROBSS entre 2018 et 2020 serait moins dynamique que celle du PIB**.

Le tableau ci-après présente également les plafonds des dépenses des ROBSS pour les trois prochaines années exprimés en euros courants.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

**Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base (ROBSS) entre 2018 et 2020**

(en % et en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
<b>En % du PIB</b>	21,2 %	21 %	20,8 %
<b>En euros courants</b>	498	507,8	519,1

Sources : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Le « point de départ » en 2018 serait presque identique au « point d'arrivée » fixé pour 2017 par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et s'établit à 498 milliards d'euros.

**Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base (ROBSS) entre 2015 et 2020**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>LPFP 2014-2019</b>	476,6	486,8	498,3			
<b>LPFP 2018-2022</b>				498	507,8	519,1

Sources : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Le niveau et le rythme d'évolution de l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)** sont augmentés. **Alors que la précédente loi de programmation des finances publiques prévoyait une évolution moyenne de l'ONDAM de 2 % par an entre 2015 et 2017, ce taux est augmenté à 2,3 % par an entre 2018 et 2020.**

**Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) entre 2015 et 2018**

(en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>LPFP 2014-2019</b>	182,3	186,0	189,5			
<b>LPFP 2018-2022</b>				195,2	199,7	204,3

Sources : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La définition d'une trajectoire pluriannuelle de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est indispensable. En effet, les **dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale représentaient 477,1 milliards d'euros en 2016**, selon les données relatives à l'exécution contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, soit une **part substantielle des dépenses des administrations publiques**.

Votre rapporteur général note le **caractère contenu de la dépense publique dans le périmètre des ROBSS, traduit par une évolution moindre que celle du PIB sur la période de la programmation proposée**. Néanmoins, la présentation inédite de cet objectif en pourcentage du PIB évite en réalité au Gouvernement l'affichage d'une progression soutenue, en euros.

Le choix d'exprimer l'objectif des dépenses des ROBSS en pourcentage du PIB, et non plus en valeur, comme c'était pourtant le cas dans les précédentes lois de programmation des finances publiques, est justifié par le Gouvernement à « *fins de comparaison avec les montants relatifs aux administrations de sécurité sociale indiqués dans le rapport annexé au projet de loi* »<sup>1</sup>.

Or, dans le rapport annexé au présent projet de loi, la trajectoire de solde des ASSO jusqu'en 2022 est exprimée à la fois en pourcentage du PIB et en milliards d'euros courants. En tout état de cause, votre rapporteur général note que ce choix permet au Gouvernement **d'afficher une diminution de la part de ces dépenses dans le PIB**, passant de 21,2 % du PIB en 2018 à 20,8 % en 2020, **tirant en réalité profit du dynamisme projeté de la croissance d'ici 2020**.

L'expression de l'objectif en euros courants n'aurait pas permis l'affichage d'une telle réduction, dès lors que l'objectif de dépenses dépasserait 519 milliards d'euros en 2020, révélant une progression presque identique entre 2018 et 2020 (+ 4,2 %) qu'entre 2015 et 2017 (+ 4,6 %). **Aussi votre rapporteur général par son amendement COM-30 souhaite-t-il que l'objectif de dépenses des ROBSS en euros courants soit également affiché dans la loi**.

En outre, **l'ONDAM progresserait de 2,3 % par an entre 2018 et 2020, soit une évolution supérieure à celle fixée dans la précédente loi de programmation** – même si le plafond fixé pour 2017 serait dépassé, en raison d'un relèvement de l'ONDAM de 1,75 % à 2,1 % pour 2017, dénoncé par

---

<sup>1</sup> D'après les réponses au questionnaire.

Francis Delattre dans son rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017<sup>1</sup>.

Le Gouvernement estime que **les dépenses relevant de l'ONDAM affichent un tendancier de croissance de 4,5 % par an**. Aussi, **afin d'abaisser le taux effectif d'évolution, il est nécessaire de réaliser un certain montant d'économies chaque année** – qui figurent dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale sous la notion de mesures nouvelles d'économies. Il apparaît donc que **près de 4,2 milliards d'euros d'économies devraient être réalisées en 2018, de manière à respecter la cible d'évolution de l'ONDAM** présentée dans le présent article.

S'il s'agit d'un objectif d'économies proche de celui prévu pour 2017 (4,1 milliards d'euros), **l'effort à consentir serait toutefois plus élevé** : comme le souligne le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 27 septembre dernier, « *l'effort d'économies devrait être accru par le fait que certaines mesures facilitant artificiellement le respect de l'ONDAM en 2017 ne seraient pas reconduites en 2018* »<sup>2</sup>.

Il convient de rappeler que **le relèvement de l'ONDAM pour 2018 apparaissait à bien des égards inévitable**, en raison notamment de la comptabilisation de fausses économies en 2017<sup>3</sup> et de la montée en charge de mesures déjà adoptées, telles la convention médicale d'août 2016 revalorisant les tarifs des consultations médicales. Pour autant, la stratégie retenue appelle deux remarques.

D'une part, votre rapporteur général salue **la mise en place d'une charte de l'ONDAM**, annexée au présent projet de loi de programmation, qui devra permettre d'apprécier l'évolution de l'ONDAM à périmètre constant.

D'autre part, le maintien d'un taux d'évolution de l'ONDAM exigeant, à hauteur de 2,3 % jusqu'en 2020, **devra s'accompagner de mesures d'économies réelles et correctement estimées**, par rapport à des **hypothèses d'évolution tendancielle des dépenses dont la fiabilité doit être renforcée**, comme le recommande la Cour des comptes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Avis n° 108 (2016-2017) de M. Francis Delattre fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 novembre 2016.

<sup>2</sup> Avis n° 2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018.

<sup>3</sup> Notamment la contribution de 220 millions d'euros du fonds de financement de l'innovation thérapeutique, intégrée dans le financement des dépenses de médicaments alors qu'il s'agit d'une recette nouvelle pour financer des dépenses du champ de l'ONDAM, ou encore, pour un montant de 230 millions d'euros, la réduction de la contribution de l'ONDAM aux dépenses des établissements médico-sociaux, débudgétisation liée à un prélèvement sur les réserves de la CNSA.

<sup>4</sup> Cour des comptes, Rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017.

L'action sur l'évolution tendancielle des dépenses repose quant à elle en effet essentiellement sur des **réformes structurelles, indispensables afin d'en abaisser l'augmentation.**

En tout état de cause, alors qu'une réflexion approfondie doit impérativement s'engager afin d'infléchir durablement l'évolution des dépenses de sécurité sociale, votre rapporteur déplore **l'absence d'identification et partant, de chiffrage, des économies devant découler de la trajectoire des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS).**

En effet, alors même que le Gouvernement semble engager une réforme du cadre de pilotage financier de la sécurité sociale, appelée de ses vœux par la Cour des comptes, afin que « *soit assurée une contribution effective de cette dernière à la trajectoire de redressement des finances publiques* »<sup>1</sup>, votre rapporteur général regrette le manque d'informations apportées au Parlement quant au contenu des mesures de maîtrise des dépenses publiques dans le champ de la sécurité sociale sur les trois prochaines années.

Tout au plus le Gouvernement se contente-t-il d'affirmer que « *le solde des ASSO devenant excédentaire dès 2018, il est supposé qu'une partie de l'amélioration du solde de celles-ci sera rapatrié vers l'État, afin de mieux répartir les efforts entre sous-secteur et de réduire le déficit budgétaire* ».

Si cette logique fait sens dans une perspective de solde des administrations publiques, **il est regrettable que le débat sur ce sujet soit reporté au milieu de l'année 2018, alors que même que la modification de la structure du financement de la protection sociale proposée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 aurait pu en constituer le socle.**

L'article 23 du présent projet de loi prévoit en effet qu'un rapport sera remis au Parlement au premier trimestre 2018 sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, et le Gouvernement précise que « *la mise en place pratique de ce transfert, comme son évaluation plus fine, sera étudiée à l'occasion des prochains textes financiers* ».

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017.

---

ARTICLE 10

**Fixation d'objectifs en matière de finances des collectivités territoriales  
et mise en place d'une procédure de contractualisation**

**Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, la fixation de deux objectifs en matière d'évolution des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements, assortie d'un mécanisme de sanction, et, d'autre part, la mise en place d'une procédure de contractualisation avec les collectivités et groupements les plus importants.**

**I. LA FIXATION D'OBJECTIFS EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DU BESOIN DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**A. LE DROIT EXISTANT**

**1. L'institution d'un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**

Les finances locales n'étaient pas totalement absentes des lois de programmation des finances publiques antérieures à 2014 : l'article 9 de la loi de programmation 2012-2017<sup>1</sup> dispose par exemple que les collectivités territoriales « *contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* », son article 2 procède à une décomposition par sous-secteur des prévisions d'évolution du solde public, tandis que son article 13 fixe l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités. Mais **c'est la loi de programmation pour les années 2014 à 2019<sup>2</sup> (article 11) qui a défini pour la première fois un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) sur le modèle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).**

La mise en place de cet objectif reprenait ainsi la proposition n° 48 du rapport Lambert-Malvy<sup>3</sup> qui recommandait « *sans être prescriptif [...] [d']*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>3</sup> « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales ».

Non-contraignant, l'Odedel est fixé en pourcentage d'évolution annuelle de la dépense publique locale, définie par l'article 11 précité comme « la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts ». L'annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » précise en outre que « les dépenses incluses dans l'Odedel n'intègrent pas les dépenses des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes. En outre, le champ des données sur lesquelles l'Odedel est construit est celui des budgets principaux des collectivités, excluant les budgets annexes ».

Pour les années 2014 à 2017, l'Odedel était fixé par l'article 11 précité conformément au tableau *infra*.

### Objectif d'évolution de la dépense publique locale

(évolution annuelle en valeur, en pourcentage)

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2 %	0,5 %	1,9 %	2 %
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,8 %	2,0 %	2,2 %	1,9 %

Source : loi de programmation des finances publiques 2014-2019

L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoyait qu'à partir de 2016, l'Odedel devait être actualisé et décliné par niveau de collectivité territoriale après consultation du comité des finances locales. Les projets de loi de finances pour les années 2016 et 2017 ont ainsi procédé à une actualisation de cet objectif et à sa déclinaison par niveau de collectivité territoriale (cf. tableau ci-dessous).



**Objectif d'évolution de la dépense publique locale pour 2016 et 2017  
 actualisé et décliné par niveau de collectivité territoriale**

(en pourcentage, en valeur)

	2016	2017
<b>Collectivités locales et leurs groupements</b>	1,20 %	2,00 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,60 %	1,70 %
<b>Bloc communal</b>	1,00 %	2,10 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,10 %	1,30 %
<b>Communes</b>	1,20 %	2,10 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	1,30 %	1,30 %
<b>EPCI à fiscalité propre</b>	0,60 %	2,10 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	0,70 %	1,30 %
<b>Départements</b>	1,90 %	2,20 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	2,70 %	2,60 %
<b>Régions</b>	0,40 %	0,80 %
<i>dont évolution des dépenses de fonctionnement</i>	0,60 %	1,10 %

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2017  
 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Enfin, l'article 30 précité a mis en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de l'Odedel. Un rapport établissant un bilan de l'exécution de cet objectif doit ainsi être présenté chaque année par le Gouvernement au comité des finances locales avant le débat d'orientation des finances publiques. Ce rapport est en outre transmis aux commissions des finances des deux assemblées.

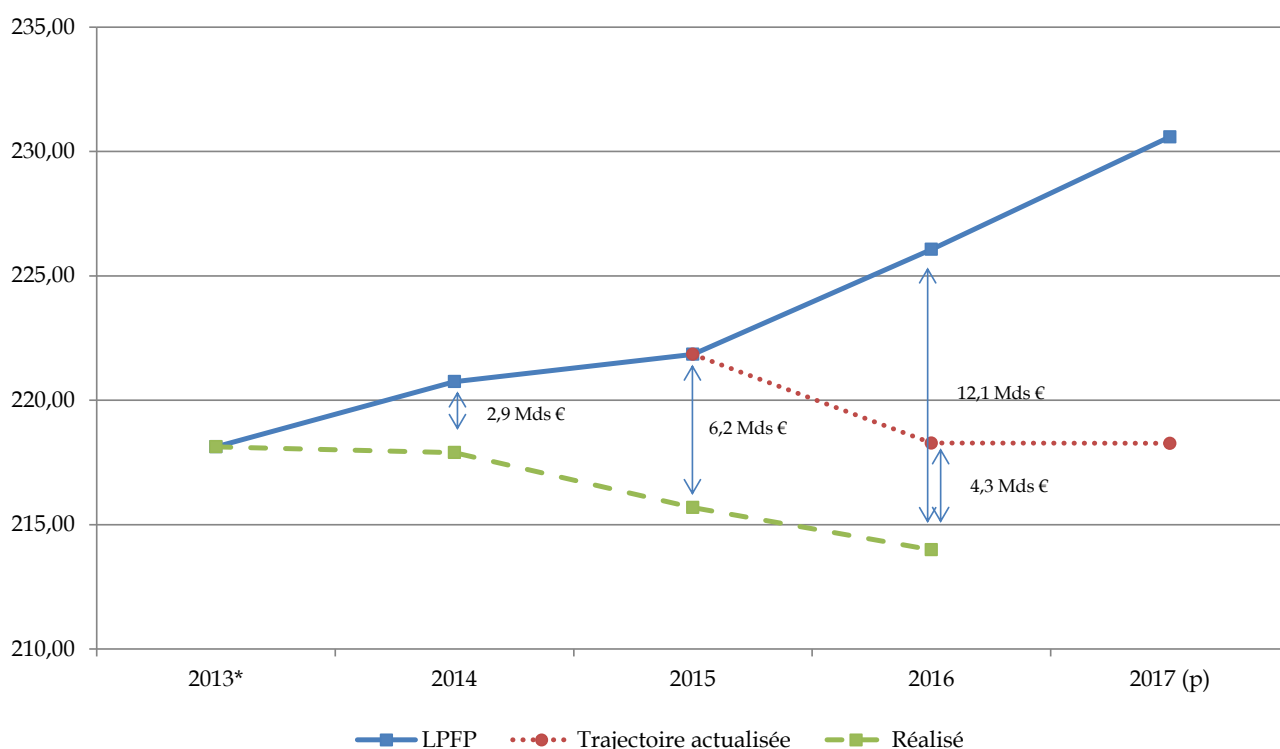
Le respect de cet objectif s'appuyait sur la baisse des dotations de l'État (cf. *infra*).

## 2. Un effort supérieur de 12 milliards d'euros à l'objectif posé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Comme le montre le graphique ci-après, l'objectif d'évolution de la dépense locale a été plus que respecté au cours des trois dernières années.

### Évolution des dépenses des collectivités territoriales par rapport à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

(en milliards d'euros)



\* Le montant des dépenses pour 2013 a été actualisé à partir des chiffres issus de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2017)

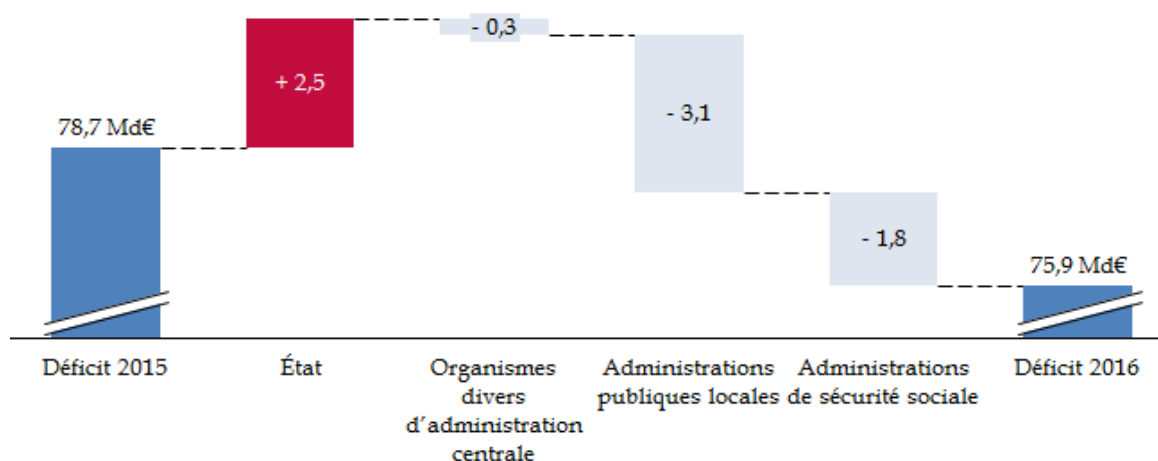
En 2014, 2015 et 2016, les dépenses des collectivités territoriales ont diminué à hauteur de respectivement 0,1 %, 1 % et 0,8 %, alors que l'Odedel prévoyait une augmentation à hauteur de respectivement 1,2 %, 0,5 % et 1,9 %. En montant, cet écart par rapport aux hypothèses de la LPFP s'est élevé à 3 milliards d'euros en 2014, 6 milliards d'euros en 2015 et 12 milliards d'euros en 2016. En 2016, l'écart à l'actualisation a atteint à 4,3 milliards d'euros.

Au total, les collectivités territoriales ont réalisé un effort supérieur de 12 milliards d'euros à l'objectif posé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ainsi que le relevait votre rapporteur général dans son rapport sur l'exécution du budget 2016<sup>1</sup>, l'amélioration du solde constatée en 2016 résulte uniquement d'un effort des administrations publiques locales et, dans une moindre mesure, des administrations de sécurité sociale, tandis que le solde de l'État se dégradait de 2,5 milliards d'euros.

### Contributions des différentes catégories d'administrations publiques à l'évolution du déficit public entre 2015 et 2016

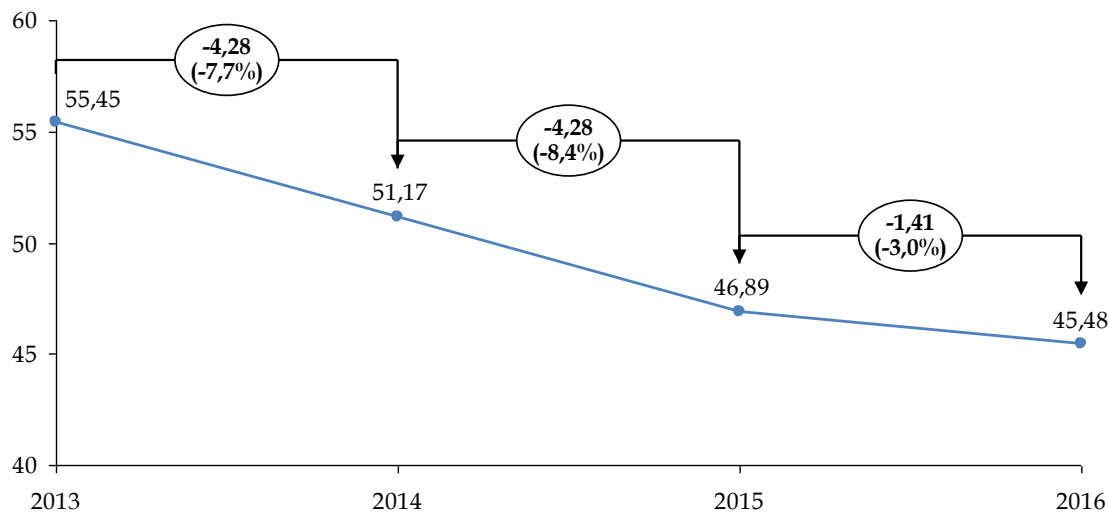
(en milliards d'euros)



Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux)

Ainsi, en 2016, la réduction du déficit a été portée à hauteur de 60 % par les administrations publiques locales alors que celles-ci ne représentent que 20 % des dépenses et des recettes publiques. Au total, les administrations publiques locales sont le seul secteur ayant connu un excédent en 2016 (3 milliards d'euros) du fait d'une hausse modérée des recettes (+ 0,4 % en 2016, après + 0,9 % en 2015) et d'une nouvelle baisse des dépenses (- 0,8 % en 2016, après - 0,9 % en 2015). Cet effort a notamment pesé sur les dépenses d'investissement. En 2016, l'investissement des collectivités territoriales a ainsi connu une diminution de 3 % après avoir diminué de 8,4 % en 2015 et de 7,7 % en 2014.

<sup>1</sup> Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 : Exposé général et examen des articles, rapport n° 645 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 juillet 2017.

**Évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales***(en milliards d'euros)**Champ : hors remboursements de dette**Source : commission des finances du Sénat (d'après : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2017)***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ****1. La réaffirmation de l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques**

Le I du présent article prévoit que les collectivités participent à « l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles *elles sont associées* ». Or, comme il a été rappelé *supra*, cette association tenait jusqu'à présent davantage de la pétition de principe que d'une réelle participation des collectivités territoriales à la définition de leviers d'économies, ces dernières subissant la diminution des concours de l'État décidée de manière unilatérale. La logique contractuelle proposée par le présent article (cf. *infra*) apparaît à cet égard plus cohérente avec le principe énoncé par le I du présent article.

## 2. La fixation de deux objectifs en matière de finances locales

a) *La détermination de deux agrégats devant faire l'objet d'une présentation au niveau local*

Le II du présent article fixe **deux « agrégats » devant faire l'objet d'un suivi par chaque collectivité territoriale ou groupement à fiscalité propre : l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel**. Ce dernier est défini par le II du présent article comme « *les emprunts minorés des remboursements de dette* ».

**Des objectifs d'évolution de ces deux « agrégats » doivent ainsi être déterminés par chaque collectivité lors de son débat sur les orientations budgétaires.**

**Il est précisé que le champ de ces deux « agrégats » inclut les budgets principaux ainsi que les budgets annexes.**

b) *Des objectifs fixés au niveau national*

**Le III du présent article fixe les trajectoires d'évolution de ces deux « agrégats » au niveau national.**

i. *L'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement*

**S'agissant des dépenses réelles de fonctionnement** des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre, il est ainsi prévu qu'**entre 2018 et 2022, celles-ci devront progresser à un rythme maximum de 1,2 % par an en valeur, à périmètre constant**. Par rapport à l'évolution tendancielle retenue par le Gouvernement (cf. *infra*), **cette progression correspond à un effort cumulé entre 2018 et 2022 s'élevant à 13 milliards d'euros**.

### **Objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre**

*(évolution annuelle en valeur)*

2018	2019	2020	2021	2022
1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %	1,20 %

*Source : présent projet de loi de programmation des finances publiques*

L'annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » décline ce nouvel Odedel par catégorie de collectivités pour l'année 2018.

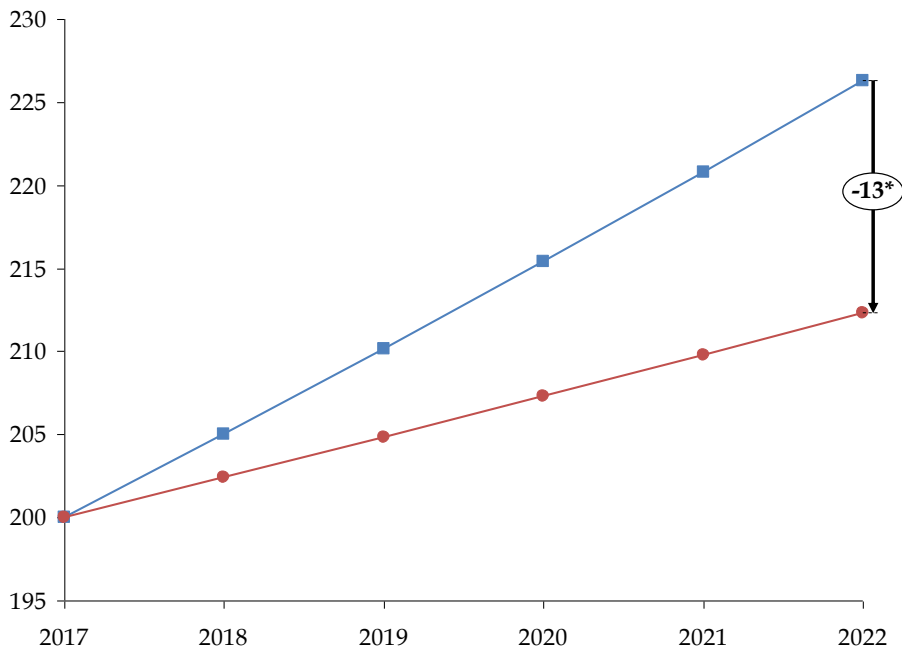
### Déclinaison par catégorie de collectivités territoriales de l’Odedel pour 2018

<b>Collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre</b>	<b>1,2%</b>
Bloc communal	1,1%
Communes	1,1%
EPCI à fiscalité propre	1,1%
Départements	1,4%
Régions	1,2%

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018  
« Transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales »

### Trajectoires d’évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements

(en valeur, en milliards d’euros)



- Évolution tendancielle des dépenses réelles de fonctionnement d’après le Gouvernement (2,5%)
- Évolution des dépenses réelles de fonctionnement prévue par l’article 10 de la LFPF (1,2%)

\* Au sens strict, l’écart entre les deux trajectoires s’élève à 13,99 milliards d’euros, mais le Gouvernement ayant fixé un objectif d’économies de 13 milliards d’euros, par mesure de lisibilité, ce chiffre a été ramené à 13 milliards d’euros. Par ailleurs, en rebasant la trajectoire tendancielle sur le montant des dépenses de fonctionnement retraité des économies réalisées chaque année, cet écart ne serait que de 13,32 milliards d’euros.

Source : commission des finances du Sénat, d’après les réponses au questionnaire de votre rapporteur général

L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement repose sur les hypothèses suivantes :

- une base de dépenses 2017 s'élevant à 200 milliards d'euros, correspondant aux dépenses hors investissement de l'ensemble des administrations publiques locales et non des seules collectivités territoriales. Celles-ci incluent par conséquent les dépenses des agences de l'eau, de la Société du Grand Paris et des chambres de commerce et d'industrie ;

**- un taux de croissance des dépenses de fonctionnement constant estimé à 2,5 % par an en valeur. Ce pourcentage correspond à la moyenne constatée entre 2009 et 2014 pour l'ensemble des administrations publiques locales ;**

- une inflation comprise entre 1,3 % et 1,4 % par an en moyenne.

ii. L'objectif d'amélioration du besoin de financement

**Le III du présent article fixe en outre la trajectoire d'évolution du besoin de financement des collectivités territoriales et de groupements à fiscalité propre. Au niveau national, celui-ci devra connaître une diminution à hauteur de 2,6 milliards d'euros par an entre 2018 et 2022, soit une réduction cumulée s'élevant à 13 milliards d'euros en fin de période.**

**Objectif d'évolution du besoin de financement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre**

*(évolution annuelle en milliards d'euros)*

	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

Source : présent projet de loi de programmation des finances publiques

L'évolution du besoin de financement repose quant à elle sur deux hypothèses : une trajectoire des dépenses d'investissement qui n'est pas modifiée par les économies réalisées en fonctionnement et un besoin de financement stable tendancielle. Sous ces hypothèses, **les économies en dépenses de fonctionnement seront intégralement affectées au désendettement et donc à la réduction du besoin de financement<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Ce qui explique la correspondance entre les 13 milliards d'euros d'économies en dépenses de fonctionnement à la réduction du besoin de financement à hauteur de 13 milliards d'euros.

### **C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur proposition de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement prévoyant que les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement inscrits au présent article 10 doivent faire l'objet d'une déclinaison par catégorie de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Cet amendement reprend ainsi les dispositions de l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précité s'agissant de l'Odedel.

### **D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### **1. Un encadrement légitime de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales**

Le III du présent article propose une nouvelle version de l'Odedel, fondée non plus sur l'évolution des dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais sur l'évolution des seules dépenses de fonctionnement.

La commission a adopté un amendement COM-14 de Victorin Lurel qui décline ces objectifs par catégorie de collectivité et d'EPCI et qui prévoit de tenir compte de leur situation financière.

Ainsi qu'il l'avait indiqué lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, **votre rapporteur général considère que, dès lors que l'on veut maîtriser les dépenses publiques, la fixation d'un objectif d'évolution des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements n'est pas contestable, compte tenu du poids de celles-ci dans la dépense publique (environ 20 %).**

**Le choix d'exclure les dépenses d'investissement du champ couvert par ce nouvel objectif apparaît en outre bienvenu** dans la mesure où celles-ci ont déjà significativement diminué au cours des trois dernières années du fait de la baisse des dotations de l'État.

#### **2. Un effort demandé aux collectivités territoriales largement sous-estimé**

*a) Une trajectoire qui implique une diminution de l'ordre de 2 milliards d'euros des dépenses en volume*

**La communication du Gouvernement ainsi que la présentation du présent article laissent accroire que les objectifs fixés par le présent article**

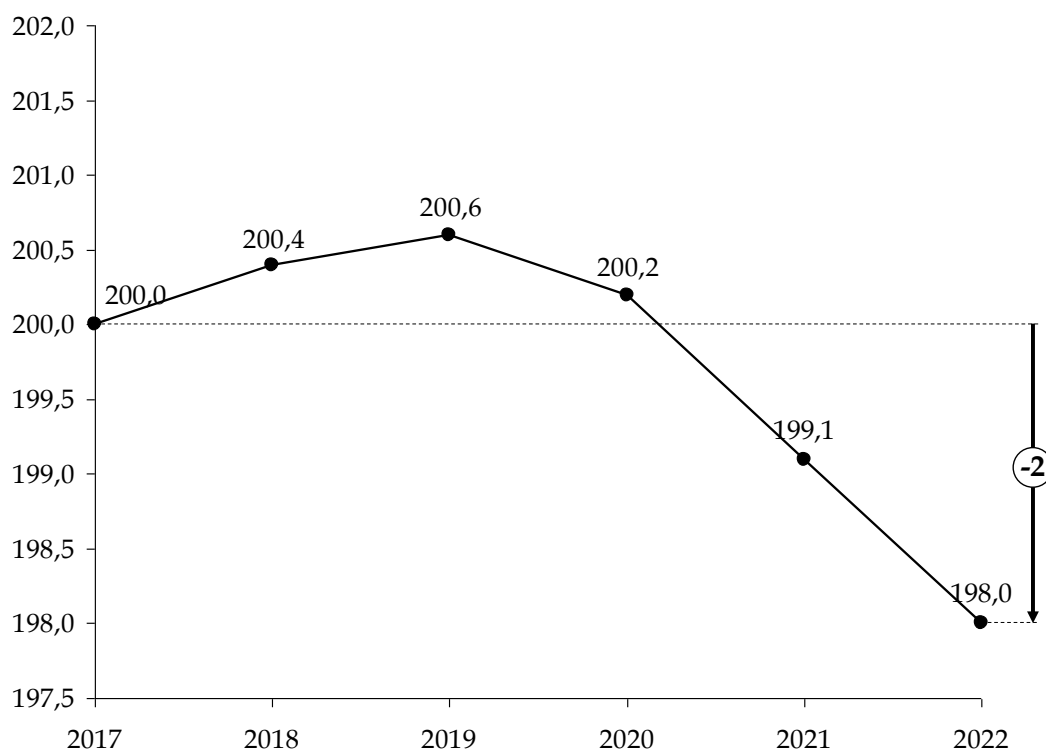


ne se traduiront pas par une baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Si cette interprétation est exacte en valeur, elle est fautive en volume.

En effet, en prenant en compte les hypothèses d'inflation retenues par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi de programmation des finances publiques, l'évolution en volume - c'est-à-dire corrigée de l'inflation - des dépenses de fonctionnement sur la période 2018-2022 est négative (-1,2 % au total, correspondant à un taux d'évolution annuel moyen de -0,2 %).

Ainsi, les dépenses de fonctionnement augmenteraient en volume en 2018 (+0,2 %) et en 2019 (+0,1 %), avant de diminuer légèrement en 2020 (-0,2 %), puis plus fortement en 2021 et 2022 (-0,6 % chaque année).

Trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement  
des collectivités territoriales et de leurs groupements proposée par l'article 10  
(en volume, en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Il convient de noter que le choix du Gouvernement de retenir un objectif d'évolution en valeur constant (+1,2 %) permet de n'accroître l'effort qu'en fin de période et laisse donc plus de temps aux collectivités

**territoriales pour mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs prévus par le présent article.**

En effet, pour un même montant d'économie en valeur à l'horizon 2022 (13 milliards d'euros), la fixation d'un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement en volume annuel constant (- 0,2 %) se serait traduite par un effort très important des collectivités territoriales en début de période et plus faible en fin de période.

*b) Un tendancier de la dépense locale sous-évalué*

i. Une période de référence qui n'est pas représentative de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales sur plus long terme

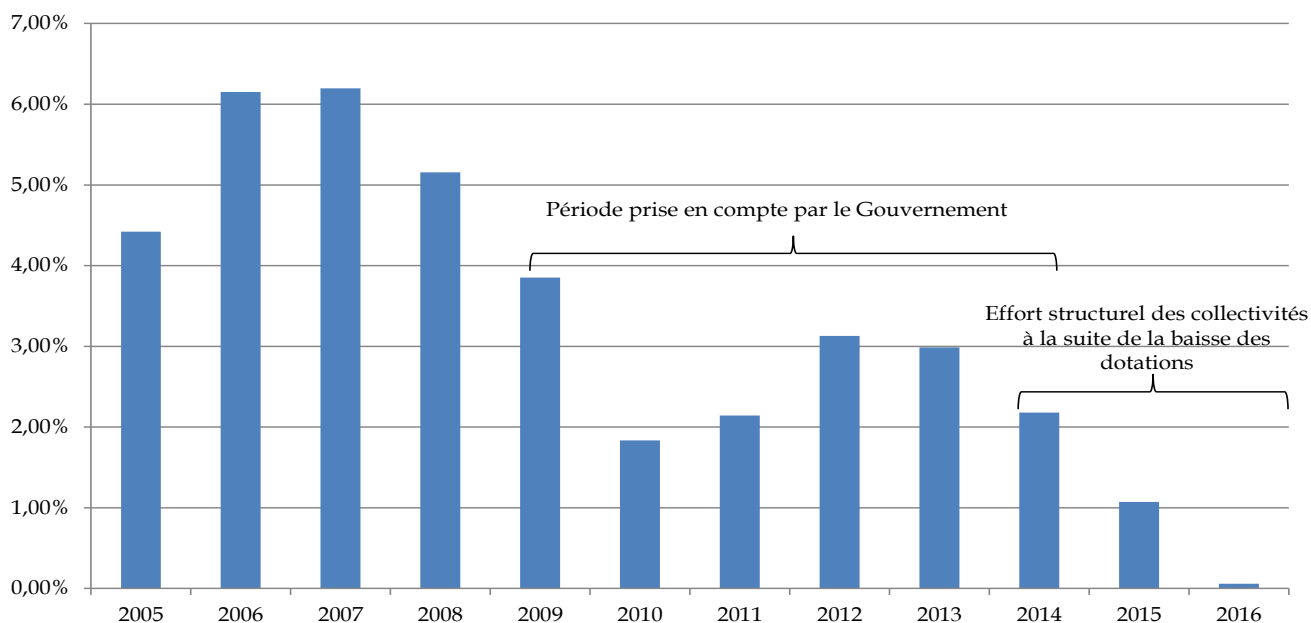
**L'hypothèse d'évolution tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales se fonde sur la moyenne des années 2009-2014.**

Si le Gouvernement justifie ce choix en indiquant que la période retenue permet d'exclure la crise financière ainsi que les baisses importantes de la dotation globale de fonctionnement intervenues à compter de 2015, **vo**tre rapporteur général note que cette période s'est également caractérisée par un taux d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement particulièrement faible.

Comme le montre le tableau ci-dessous, **sur la période 2004-2016, le taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales en valeur s'est ainsi élevé à 3,25 %, soit 30 % de plus que le chiffre de 2,5 % retenu par le Gouvernement.**

### Évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales entre 2004 et 2016

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, le présent article établit le taux annuel moyen de croissance des dépenses des collectivités territoriales sur la base de l'évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales, et non des seules collectivités territoriales et de leurs groupements. Comme le montre le tableau ci-dessous, **sur la période 2004-2016, le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement des seules collectivités territoriales et de leurs groupements est encore supérieur et s'élève à 3,5 % par an en moyenne.**

Sur la période 2009-2014 retenue par le Gouvernement, ce taux est également supérieur à celui prévu par le présent article et s'élève à près de 2,8 %.

**Évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales***(en valeur, en milliards d'euros)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT)	1,7%	1,8%	1,7%	1,5%	2,8%	0,1%	1,5%	2,1%	1,9%	0,7%	0,4%	0,0%	0,2%
Dépenses de fonctionnement (y compris charges financières) (Valeur en Mds€ - OFL)	111,2	118,3	124,2	132,6	140	145,5	148,8	153	157,97	162,68	166,73	168,79	168,51
Évolution annuelle en valeur		6,4%	5,0%	6,8%	5,6%	3,9%	2,3%	2,8%	3,2%	3,0%	2,5%	1,2%	-0,2%

Source : rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

ii. Les efforts structurels déjà réalisés par les collectivités territoriales sur la période de référence n'ont pas été neutralisés

Si l'on admet de prendre comme base de définition du tendancier la période 2009-2014, il faut a minima neutraliser les efforts structurels réalisés par les collectivités territoriales sur cette période.

Tout d'abord, la non-indexation sur l'inflation des dépenses de personnel est toujours considérée comme un effort par rapport au tendancier. Ainsi, s'agissant de l'État, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016 note ainsi que « *la stabilité du point de la fonction publique [permet] de dégager une économie de plus de 0,6 Md€ par rapport à une hypothèse tendancielle de revalorisation à l'inflation (0,8 % prévu en moyenne sur 2015-2017 dans le programme de stabilité 2015-2018)* ». Si cet effort est pris en compte pour l'État, il doit également l'être pour les collectivités territoriales. Or il représente un montant de près de 5 milliards d'euros en 2014 par rapport à 2009.

Par ailleurs, **l'année 2014 a été marquée par une première diminution des concours de l'État aux collectivités territoriales à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Il convient de prendre en compte dans le montant 2014 des dépenses de fonctionnement cette mesure qui a impliqué un effort structurel de même ampleur.**

*c) Un effort demandé aux collectivités territoriales en réalité de l'ordre de 21 milliards d'euros*

Votre rapporteur général a souhaité calculer un tendancier corrigé des éléments rappelés ci-dessus, afin de mesurer l'effort demandé aux collectivités territoriales de façon précise.

### Correction du tendanciel du Gouvernement

(en milliards d'euros et en %)

	2009	2010*	2011	2012	2013	2014
Dépenses de fonctionnement (APUL)	173,63	176,82	180,61	186,26	191,82	196
Rémunération des salariés (APUL)	67,05	68,86	70,3	72,57	74,92	77,64
Inflation	0,10%	1%	2,10%	2,00%	0,90%	
Point d'indice base 100 en 2009	100	100,1	101,35	103,48	105,55	106,5
Dépenses de personnel s'il y avait eu indexation		68,93	71,08	74,91	78,89	82,48
Effort structurel des collectivités territoriales sur les dépenses de personnel		0,07	0,78	2,34	3,97	4,84
Effort structurel à la suite de la baisse des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2014						1,5
Dépenses de fonctionnement corrigées	173,63	176,89	181,39	188,60	195,79	202,34
Taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement						3,11%

\* Une hausse du point d'indice de 0,5 % est intervenue en juillet 2010, par hypothèse, le taux d'inflation appliqué aux dépenses de personnel a donc été diminué de 0,5 point.

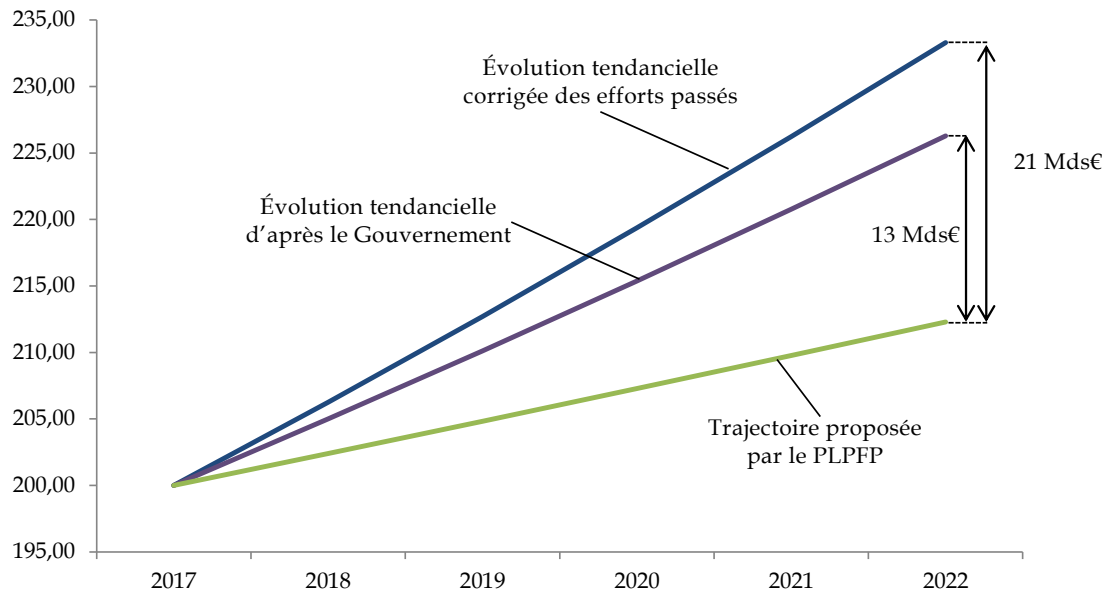
Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'Insee

Ce taux de 3,1 % d'évolution tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales correspond à un taux d'évolution de 1,9 % en volume 1,9 %, très proche de celui retenu par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017 (1,8 %).

En retenant cette hypothèse de croissance tendancielle des dépenses de fonctionnement des administrations publiques, limiter leur évolution à 1,2 % par an comme le propose le présent article se traduirait en réalité par des économies de l'ordre de **21 milliards d'euros**.

### Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements

(en valeur, en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

\*

À l'initiative de son rapporteur général, votre commission a adopté un amendement COM-31 visant à modifier la trajectoire d'évolution prévue au tableau de l'alinéa 8 du présent article 10 en prévoyant une augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,9 % par an en valeur, contre 1,2 % tel que le prévoyait le présent article dans sa rédaction initiale. Cette modification permet de respecter l'objectif de 13 milliards d'euros d'économie tout en prenant en compte l'évolution tendancielle réelle des collectivités territoriales.

## II. UNE TRAJECTOIRE PARTIELLEMENT MISE EN PLACE PAR CONTRACTUALISATION ET ASSORTIE D'UNE MÉCANISME DE SANCTION

### A. LE DROIT EXISTANT : UNE TRAJECTOIRE ASSISE SUR UNE BAISSSE DES DOTATIONS RÉPARTIE DE FAÇON UNIFORME

**Entre 2014 et 2017, le respect de la trajectoire de dépenses des collectivités territoriales était assis sur une baisse des concours financiers que l'État leur verse, à due concurrence de l'effort d'économie demandé par rapport à l'évolution tendancielle de leurs dépenses.**

Ainsi, dès le second semestre 2012, la loi de programmation des finances publiques<sup>1</sup> prévoyait qu'ils diminuent de 750 millions d'euros en 2014 puis de 750 millions d'euros supplémentaires en 2015. En février 2013, le Gouvernement d'alors annonçait le doublement de ces montants. Fin 2014, la nouvelle loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup> prévoyait que ces concours financiers diminuent de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017. **Ainsi, au total, ces concours devaient diminuer de 12,5 milliards d'euros en 2017 par rapport à leur niveau de 2013.** En 2017 toutefois, l'effort demandé au bloc communal a été divisé par deux, ramenant l'effort total sur la période à 11,5 milliards d'euros.

**S'il avait initialement été envisagé de répartir cet effort de façon « péréquée », le comité des finances locales (CFL) avait finalement souhaité que cette répartition se fasse de façon uniforme.** Cette proposition fut reprise par le Gouvernement et adoptée par le Parlement : la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) fut donc répartie entre échelons de collectivités en fonction de leurs recettes totales, puis, au sein de chaque échelon, en fonction d'autres clefs de répartition, non « péréquées », à l'exception de la répartition départementale.

Plus précisément, l'effort du bloc communal fut réparti à 70 % / 30 % entre communes et EPCI, ce rapport correspondant à leurs recettes réelles de fonctionnement<sup>3</sup>, puis au sein de chacune de ces catégories en fonction du même critère. L'effort des départements fut réparti entre eux en fonction de la population, du revenu par habitant et du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Enfin, s'agissant des régions, l'effort fut réparti en fonction des recettes totales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>3</sup> Il est à noter que cette répartition 70 % / 30 % fut par la suite remise en cause par l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

**Répartition par échelon de collectivités territoriales  
de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)**

*(en millions d'euros)*

	2014	2015	2016	2017	Total	
Communes	588	1 450	1 450	725	<b>4 213</b>	36,7 %
EPCI	252	621	621	311	<b>1 805</b>	15,7 %
<i>Bloc communal</i>	<i>840</i>	<i>2 071</i>	<i>2 071</i>	<i>1 036</i>	<i>6 018</i>	<i>52,4 %</i>
Départements	476	1 148	1 148	1 148	<b>3 920</b>	34,2 %
Régions	184	451	451	451	<b>1 537</b>	13,4 %
<b>Total</b>	<b>1 500</b>	<b>3 670</b>	<b>3 670</b>	<b>2 635</b>	<b>11 475</b>	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat

Ces montants doivent cependant être **corrigés des hausses qu'ont pu connaître par ailleurs d'autres concours financiers de l'État**, avec par exemple la création de la dotation de soutien à l'investissement local. L'évolution de « l'enveloppe normée des concours financiers de l'État », qui est celle à laquelle s'applique la norme d'évolution fixée par la loi de programmation des finances publiques, est retracée dans le tableau ci-dessous, qui montre que **l'effort total sur la période s'est élevé à 9,5 milliards d'euros**.

**Évolution des concours financiers de l'État  
aux collectivités territoriales par rapport à 2013**

*(en milliards d'euros)*

	2013	2014	2015	2016	2017
Montant	58,31	56,84	53,6	50,99	48,79
<i>dont baisse de la DGF depuis 2013</i>	-	- 1,50	- 5,17	- 8,84	- 11,48
Évolution des concours financiers par rapport à 2013	-	- 1,47	- 4,71	- 7,32	- 9,52
	-	- 2,5 %	- 8,1 %	- 12,6 %	- 16,3 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

**B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Les I à III du présent article prévoient la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics et à la maîtrise de la dépense publique (cf. *supra*). **Les IV et V prévoient respectivement de mettre en œuvre cette trajectoire par contractualisation, pour les collectivités territoriales les plus importantes, et la mise en place d'un mécanisme de sanction en cas d'écart à l'objectif.**



## 1. Le principe d'une contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales

Le IV du présent article prévoit que **l'effort demandé aux plus importantes collectivités territoriales et aux principaux EPCI soit défini par contrat passé entre chacun d'eux et l'État.**

Plus précisément, sont concernés par cette disposition **les 15 régions** – ainsi que les collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane –, **les 94 départements de métropole, les 3 départements d'outre-mer**, la métropole de Lyon, **les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants**. 131 communes seraient concernées, soit 0,4 % des communes, qui représentent 16 millions d'habitants (un quart de la population environ). 81 EPCI seraient concernés, soit 6,3 % des EPCI, qui représentent près de la moitié de la population (35 millions d'habitants environ). Au total, **ces 328 collectivités et groupements<sup>1</sup> représentent les deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement et, d'après le Gouvernement, les deux tiers de la dépense publique locale.**

### Profil des communes et EPCI concernés par la contractualisation

(en millions d'euros ou d'habitants)

	Nombre		Population		Potentiel financier par habitant (en euros)	Recettes réelles de fonctionnement	
Communes de plus de 50 000 habitants	131	0,37 %	16,2	23,77 %	1 371,78	24 438,5	31,47 %
Autres communes	35 371	99,63 %	52,0	76,23 %	941,59	53 209,1	68,53 %
EPCI de plus de 150 000 habitants	81	6,32 %	35,0	48,29 %	493,07	12 868,1	50,11 %
Autres EPCI	1 200	93,68 %	37,4	51,71 %	577,97	12 809,9	49,89 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

**Ces contrats détermineront des objectifs en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement et de besoin de financement, ainsi que les modalités selon lesquelles sera assuré le respect de ces objectifs.**

## 2. L'esquisse d'un mécanisme de correction

Le V du présent article prévoit **un mécanisme de correction** en cas d'écart entre les objectifs fixés en matière d'évolution des dépenses et du besoin de financement des collectivités territoriales (cf. I du présent

<sup>1</sup> Si l'on exclut les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, ce chiffre serait ramené à 317.

commentaire d'article) et la réalisation. Toutefois, **la définition précise de ce mécanisme est renvoyée à une loi ultérieure**, après concertation entre l'État et les collectivités territoriales. Le présent article se limite à préciser que les mesures de correction « *pourront porter sur les concours financiers* » de l'État aux collectivités territoriales ou sur leurs ressources fiscales.

**Ce mécanisme de correction concernera toutes les collectivités et pas seulement celles qui auront contracté avec l'État.**

### *C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **un amendement précisant que les contrats tiennent compte de la catégorie à laquelle appartient la collectivité territoriale ou l'EPCI considéré, ainsi que des caractéristiques économiques, financières et sociales « reconnues par la loi »**, ce dernier terme renvoyant par exemple aux particularités des territoires ultra-marins, à ceux confrontés à des opérations de renouvellement urbain ou encore au caractère littoral ou montagnard de certaines collectivités.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, **un amendement** de notre collègue députée Lise Magnier (Les Constructifs, Marne), doublement sous-amendé par le Gouvernement, **permettant aux collectivités non concernées par la contractualisation, de contracter avec l'État, « sur le mode du volontariat », cette démarche se faisant « de manière progressive »**.

### *D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES*

#### **1. Un principe de contractualisation satisfaisant dont la mise en œuvre soulève toutefois de multiples interrogations**

Votre rapporteur général **approuve le principe d'une contractualisation** entre l'État et les collectivités territoriales, naturellement préférable à une baisse immédiate et décidée de manière unilatérale des concours financiers, dont on peut rappeler qu'elle n'avait été accompagnée d'aucune concertation, si ce n'est sur ses modalités de répartition. Le Gouvernement montre ainsi qu'il **fait confiance aux élus locaux pour diminuer leurs dépenses**, sans que cet effort ne « remonte » à l'État à travers une baisse des dotations. Néanmoins, le IV du présent article est laconique : au-delà de l'affirmation d'un principe, **il pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses.**

### Des exemples étrangers qui invitent à la prudence

Dans un rapport de 2015<sup>1</sup>, nos collègues Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de la commission des finances du Sénat, ont **étudié les modalités d'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques en Autriche et en Italie**. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce rapport.

L'**Autriche** a mis en place, en 2001, un « pacte de stabilité interne » répartissant au niveau national et local les engagements européens du pays. Des objectifs sont définis par Land, en fonction notamment de sa population et de sa situation financière. Le pacte prévoit notamment l'encadrement du déficit budgétaire, du déficit structurel, de la dette et de la croissance des dépenses des collectivités territoriales, tout en laissant à celles-ci la liberté de choisir les moyens à adopter pour respecter les objectifs fixés. Toutefois, un comité des sanctions veille au respect de ce pacte – y compris par l'État – et **des sanctions peuvent être prises**, égales à 15 % de l'écart observé. Ce pacte s'est accompagné d'une **amélioration de la coordination des finances publiques** entre l'État fédéral, les Länder et les communes.

S'agissant de l'**Italie**, un pacte de stabilité interne a été mis en place en 1999, destiné à garantir une évolution des finances locales cohérente avec les engagements européens de l'État italien en matière de finances publiques. Il a porté successivement sur le solde ou sur les dépenses des collectivités territoriales. Des **objectifs sont fixés individuellement pour chaque collectivité territoriale concernée**. Le pacte distinguait des collectivités « vertueuses » et « non vertueuses », en fonction de critères qui ont varié mais prenant notamment en compte **le niveau des dépenses par habitant par rapport à la moyenne de la strate ou le poids des dépenses de personnel**. Les règles du pacte étaient assorties de **sanctions** (minoration des transferts financiers de l'État à due concurrence de l'écart à l'objectif, éventuellement limitée à 5 % du total des transferts ; gel ou limitation des embauches, réduction de l'indemnité des élus, etc.) et d'**incitations** (accès à des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, objectifs moins contraignants l'année suivante, etc.). La mise en place du pacte s'est accompagnée d'**effets pervers inattendus**, portant notamment sur la « créativité comptable », l'externalisation de dépenses et le recours aux emprunts structurés. De même, l'inclusion des dépenses d'investissement dans le pacte a eu pour conséquence leur effondrement de 40 %.

En définitive, les rapporteurs spéciaux concluaient que **le succès d'un pilotage des finances locales passe par l'association des collectivités territoriales à son élaboration**, afin de rétablir un dialogue confiant. **Ils proposaient que la contrainte globale soit déclinée collectivité par collectivité**, en adoptant des règles mieux adaptées à la diversité des territoires. En contrepartie, ils envisageaient que **les collectivités territoriales bénéficient d'un allègement des normes pesant sur elles et d'une plus grande liberté en matière de gestion**. Enfin, ils soulignaient que l'exemple italien montre que **les « rabots » de ressources ou de dépenses ont le mérite de la facilité mais présentent des limites en termes d'efficacité économique**, en ne tenant pas compte de la situation réelle de chaque collectivité. Dès lors, il invitaient à étudier un outil de mesure des charges des collectivités s'inspirant des *fabbisogni standard* italiens, qui permettrait de dépasser la logique des indices synthétiques français, qui ne suffisent pas à apprécier assez finement les contraintes de chaque territoire et dont la définition n'est jamais consensuelle.

<sup>1</sup> Charles Guené et Claude Raynal, « L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques : les exemples autrichien et italien », rapport d'information n° 678 (2014-2015) du 9 septembre 2015.

La conclusion de contrats entre l'État et chaque collectivité territoriale concernée suppose une prise en compte des spécificités de chacune d'entre elles et donc **une individualisation de la répartition de l'effort**. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a ainsi indiqué que « *le pourcentage d'évolution des dépenses pourra être modulé, par exemple, selon qu'une commune gagne ou perd des habitants* »<sup>1</sup>. De même, le rapporteur général de l'Assemblée nationale a amendé le présent article (cf. *supra*) pour prévoir que les contrats prennent en compte les spécificités des territoires. **Il en résulte naturellement que certaines collectivités territoriales auront un objectif d'évolution supérieur à 1,2 % par an, tandis que d'autres auront un objectif plus exigeant, pour respecter l'objectif global correspondant à une augmentation de 1,2 %.**

Sachant que le ministre a indiqué en séance à l'Assemblée nationale<sup>2</sup> que les collectivités territoriales, concernées par la contractualisation, qui refuseraient de contracter<sup>3</sup> se verraient assigner un objectif de 1,2 %... **on s'interroge sur les raisons qui pourraient pousser certaines collectivités territoriales à s'engager sur des objectifs plus exigeants !** À moins que le Gouvernement ne renonce à ce que l'objectif de 1,2 % soit globalement respecté, **il semble plus probable que l'individualisation des objectifs consiste, en fait, en une répartition de l'effort global en fonction de critères permettant de tenir compte de la situation des collectivités territoriales.** Se poserait alors **la question des critères de répartition** : niveau des dépenses par habitant par rapport à la moyenne de leur strate ? Évolution des dépenses sur les cinq ou dix dernières années ? Critères de ressources et de charges ? L'État procédera-t-il à une répartition par échelons de collectivités territoriales avant de renvoyer la répartition au sein des strates aux contrats ?

Le choix d'une logique contractuelle **interroge également sur l'objet des discussions entre l'État et les collectivités territoriales.** Qui dit « contrat » dit « liberté contractuelle » : **mais quelle sera la marge de manœuvre des collectivités par rapport à la définition de leur effort ?** Quelles stipulations contiendront-ils s'agissant des modalités visant à « *assurer le respect des objectifs* » ? **S'agira-t-il de précisément définir les économies à réaliser ?** Les objectifs seront-ils annuels ou pluriannuels ? Par ailleurs, la logique contractuelle suppose également que **l'État prenne des engagements vis-à-vis des collectivités territoriales. Quels seront ces engagements ?**

---

<sup>1</sup> Réunion de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale du 10 octobre 2017.

<sup>2</sup> Deuxième séance du mercredi 18 octobre.

<sup>3</sup> On rappelle que Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France déclarait le 26 septembre dernier : « Nous disons oui au principe des contrats, mais nous ne les signerons pas tant que les négociations sur les allocations individuelles de solidarité n'auront pas avancé » ; de même, Philippe Richert, alors président de Régions de France, déclarait le 27 septembre : « Le principe de base est que nous ne sommes plus en discussion avec l'État ».

Votre rapporteur général **s'interroge également sur le calendrier de mise en œuvre de ces contrats**. Plusieurs réflexions (cf. *infra*) ont été lancées. En admettant qu'elles aboutissent – comme prévu – fin avril 2018, une fois définies les grandes lignes des contrats, il faudra prévoir un temps pour les discussions entre les préfets et les collectivités territoriales. Ainsi, une véritable concertation signifierait une conclusion des contrats au mieux à l'été 2018. En d'autres termes, **ce ne serait qu'au second semestre 2018 que les collectivités territoriales connaîtraient leurs objectifs pour 2018... avec le risque d'être sanctionnées quelques mois plus tard, en 2019, pour non-respect de ces objectifs**.

**Demeure enfin la question fondamentale des leviers qui seraient donnés aux collectivités territoriales pour leur permettre de diminuer leurs dépenses**. Gérald Darmanin a annoncé le rétablissement du jour de carence (cf. article 48 du projet de loi de finances pour 2018) et la non-revalorisation du point d'indice de la fonction publique ainsi que le report d'un an du dispositif « parcours professionnels, carrières et rémunérations », mais les collectivités territoriales devront faire face par ailleurs à la fin des contrats aidés (cf. mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2018). Le ministre s'est limité à évoquer, sans plus de précision, des  **pistes relatives à la fonction publique territoriale** : « *l'une des grandes mesures qui pourraient être prises, s'agissant de la fonction publique territoriale, serait d'accorder une plus grande liberté à l'employeur territorial dans l'évolution de la masse salariale et dans les recrutements* »<sup>1</sup>.

Enfin votre rapporteur général souligne la nécessité que les contrats **définissent de façon large et précise les dépenses prises en compte, afin d'éviter une externalisation des dépenses**, comme cela a pu être observé en Italie, avec des effets pervers non anticipés (cf. encadré *supra*). À l'inverse, **certaines dépenses pourraient être exclues**, du fait de leur caractère exceptionnel ou de leur financement par des subventions de l'État ou de l'Union européenne.

**À l'initiative de son rapporteur général, votre commission a adopté un amendement COM-32 :**

- proposant que **les lignes directrices des contrats entre l'État et les collectivités territoriales soient définies par la loi**. Ces contrats auront en effet pour objet de répartir l'effort entre les collectivités territoriales, en fonction de critères qui demeurent flous, et il apparaît donc légitime que ces modalités de répartition soient fixées par le Parlement ;

- prévoyant que les contrats précités ne se limitent pas à définir les obligations des collectivités territoriales mais que, dans une logique véritablement contractuelle, ils stipulent également **les engagements que l'État prendra vis-à-vis d'elles, notamment en ce qui concerne l'évolution de leurs ressources et des dépenses contraintes qu'il leur impose ;**

---

<sup>1</sup> Réunion précitée du 10 octobre 2017.

- précisant la rédaction de l'amendement adopté par nos collègues députés proposant d'élargir la possibilité de conclure des contrats à l'ensemble des collectivités territoriales volontaires. Le texte transmis se limite en effet aux communes, alors que de nombreux établissements publics de coopération intercommunale pourraient également vouloir contractualiser ;

- procédant à une correction rédactionnelle.

## 2. Un mécanisme de correction à encadrer et préciser

Le V du présent article, relatif au mécanisme de sanction, est tout aussi laconique et laisse également de nombreuses questions en suspens.

Tout d'abord, ce mécanisme n'est pas limité aux collectivités territoriales ayant contracté avec l'État mais concerne l'ensemble des collectivités. Dès lors, **on peut s'interroger sur le caractère individuel (baisse de l'attribution revenant à une collectivité) ou général (diminution globale des concours financiers) des sanctions prévues.**

**Se pose également la question du rapport entre le montant de l'écart à l'objectif et celui de la sanction.** Si cette dernière était égale à la totalité de l'écart, **le dispositif ne serait *in fine* pas très différent d'une baisse des dotations.** En Italie, en cas de non-respect de l'objectif de réduction des dépenses, la sanction était certes calculée sur la base de cet écart, mais la baisse des concours financiers de l'État en résultant ne pouvait dépasser 5 % de leur total. En Autriche, la sanction était égale à 15 % de l'écart constaté.

Enfin, on peut également s'interroger sur la période sur laquelle sera apprécié le respect de l'objectif. Il semble que la logique soit annuelle : le non-respect de l'objectif de l'année N serait sanctionné en année N + 1 par une baisse des dotations. Il pourrait cependant être plus pertinent d'apprécier l'objectif sur une période de deux ou trois ans, afin de laisser aux collectivités territoriales le temps de prendre des mesures efficaces de réduction de leurs dépenses.

**À l'initiative de son rapporteur général, votre commission a adopté un amendement COM-33 :**

- prévoyant que le mécanisme de correction, qui comprend uniquement des « malus » pour les collectivités territoriales, soit remplacé par un mécanisme incluant un volet correctif, reprenant le « malus » proposé par le Gouvernement, mais **comportant aussi un volet « bonus », sous la forme d'un soutien à l'investissement local, dans le cas où l'objectif serait atteint par les collectivités territoriales.** On peut en effet rappeler qu'entre 2013 et 2016, les collectivités territoriales ont réalisé un effort supérieur de 12 milliards d'euros à celui demandé par la loi de programmation pour les années 2014-2019 ;

- précisant que **le respect des objectifs n'est pas apprécié de façon globale au niveau des collectivités territoriales dans leur ensemble, mais collectivité par collectivité**, en se fondant sur l'objectif par défaut (le III du présent article) ou le cas échéant celui résultant du contrat conclu avec l'État (le IV du présent article) ;

- proposant d'**encadrer la baisse des ressources des collectivités territoriales qui seraient concernées par les mesures de correction**. En effet, il serait contre-productif de sanctionner trop durement les collectivités qui n'auraient pas réussi à diminuer leurs dépenses de fonctionnement, au risque de les placer dans une situation financière inextricable. Il s'agit donc tout d'abord de préciser que le montant de la sanction ne peut être égal à l'écart à l'objectif d'évolution des dépenses : le mécanisme de correction n'a en effet pas vocation à devenir une baisse des dotations « déguisée ». Il s'agit ensuite de s'assurer que la baisse de ressources ne déstabilisera pas les finances de la collectivité territoriale concernée, en la limitant à un certain pourcentage de ses recettes réelles de fonctionnement. Cet encadrement du mécanisme de sanction s'inspire des exemples autrichien et italien étudiés par les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Charles Guéné et Claude Raynal, dans le rapport d'information précité ;

- précisant que **les mesures de correction ne peuvent avoir pour effet de diminuer le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales**. En effet, ce mécanisme ne doit pas in fine équivaloir à une baisse des dotations. Aussi, les économies que réaliserait l'État, grâce à ce mécanisme, sur les dotations versées à certaines collectivités territoriales doivent être restituées aux autres collectivités territoriales. Au demeurant, l'ensemble des collectivités territoriales devant respecter un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, cette redistribution du produit total des sanctions ne pourra financer que des dépenses d'investissement.

- procédant à plusieurs modifications rédactionnelles.

### **3. Au-delà des principes, le fond de la contractualisation et du mécanisme de correction sera défini par la mission Richard-Bur**

**Votre rapporteur général a tenté d'obtenir des précisions** de la part du Gouvernement sur la méthode contractuelle et sur le mécanisme de correction, que ce soit en lui adressant un questionnaire ou en entendant en commission des finances Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'Intérieur<sup>1</sup>. Cependant, **ces interrogations sont restées sans réponse**, ou plus précisément, il lui a été répondu qu'il **appartiendrait à la mission présidée par notre collègue Alain Richard et Dominique Bur de définir**

---

<sup>1</sup> Réunion de la commission des finances du Sénat du 25 octobre dernier.

**dans le détail le contenu de la contractualisation et du mécanisme de correction.**

Ainsi, le Gouvernement a expliqué à votre rapporteur général que *« la démarche du Gouvernement est de proposer un dispositif contractuel aux collectivités qui soit de nature à prévoir, sur une base concertée, des efforts en dépenses et de réduction de l'endettement ainsi que les conditions de leur réalisation. Dans cette optique, le gouvernement a lancé une mission présidée par M. Alain Richard et M. Dominique Bur afin d'organiser un dialogue sur différentes pistes de maîtrise de la dépense locale en envisageant les plus souples comme les plus impératives, qu'elles soient de nature contractuelle ou législative. La mission proposera également des pistes pour organiser les modalités et le calendrier de la contractualisation ainsi que la méthode d'objectivation de l'effort attendu par les collectivités qui contractualiseront avec l'État. Elle s'attachera à construire également le mécanisme de correction prévu par l'article 10 »*.

Jacqueline Gourault a précisé pour sa part **le rôle du comité des finances locales** : *« des travaux seront conduits, sous la présidence conjointe d'Alain Richard et Dominique Bur, par une mission associant élus locaux, personnalités qualifiées et hauts fonctionnaires. Il s'agit de débattre des moyens de régulation de la dépense locale au cas où les objectifs venaient à ne pas être tenus. Ces travaux s'articuleront avec ceux du Comité des finances locales, le CFL. Un rapport d'étape est prévu fin novembre et les conclusions seront rendues en avril, afin d'ouvrir les travaux du CFL en vue du projet de loi de finances pour 2019. Il sera naturellement rendu compte régulièrement au CFL de l'avancée des travaux de la mission »*<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Audition précitée.



---

ARTICLE 11

**Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale**

**Commentaire : le présent article fixe un objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale sur la période 2018-2022.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les conventions d'objectifs et de gestion pluriannuelles conclues entre l'État et les caisses de sécurité sociale constituent **le socle du dialogue de gestion entre l'État et les caisses de sécurité sociale**.

Comme le rappelle l'annexe 2 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>1</sup>, « *la démarche objectifs/moyens s'est généralisée depuis près de quinze ans à la totalité de la sphère de la sécurité sociale* ».

Axées autour d'une stratégie pluriannuelle, elles traduisent la prise en compte d'une logique de performance au sein de la sphère sociale selon trois axes : la performance de service, la performance économique et la performance sociale.

Le volet relatif à la performance économique repose sur la recherche d'efficacité en matière de gestion administrative. Il s'agit pour la sécurité sociale « *dans un contexte de finances publiques contraint, de disposer de moyens permettant un fonctionnement optimisé* ». Cet enjeu se traduit par une maîtrise :

- des dépenses de personnel ;
- des autres dépenses de fonctionnement.

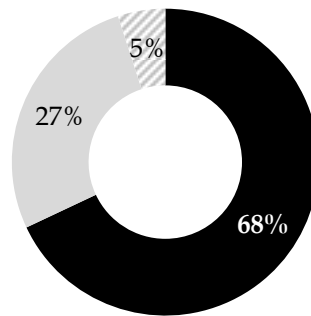
Comme l'illustre le graphique présenté ci-après, les dépenses de personnel représentent 68 % des dépenses de fonctionnement de la sécurité sociale en 2016.

---

<sup>1</sup> Annexe 2 au PLFSS pour 2018, « Objectifs et moyens des organismes de sécurité sociale ».

### Ventilation par poste des dépenses de fonctionnement de la sécurité sociale en 2016

(en %)



- Dépenses de personnel
- Autres dépenses de fonctionnement
- ▨ Dépenses d'investissement

Source : commission des finances du Sénat d'après  
l'annexe 2 au projet de loi de financement de la  
sécurité sociale pour 2018

Au total, d'après les informations transmises par le Gouvernement, « les charges de gestion courante, retraçant comptablement les dépenses de gestion administrative, s'élevaient en 2016 à **12,4 milliards d'euros pour les régimes** » concernés par le présent article<sup>1</sup>.

**Depuis 2013, les dépenses de gestion administrative marquent une diminution** : d'après les chiffres présentés dans l'annexe précitée, les dépenses brutes hors investissement du régime général, de la MSA et du RSI ont diminué de près de 4 % entre 2013 et 2016, « sous l'effet du renouvellement de la génération des conventions d'objectifs et de gestion (COG) du régime général ».

<sup>1</sup> Le présent article vise : la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés pour le risque accidents du travail et maladies professionnelles (CNAMTS ATMP), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP), la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP).

En outre, l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) est un établissement public à caractère administratif institué par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites<sup>1</sup>, et chargé de la gestion du régime public de retraite additionnel obligatoire (« retraite additionnelle de la fonction publique »). Ce régime, par répartition provisionnée et par points, est destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite aux fonctionnaires civils, aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux militaires, à leurs conjoints survivants ainsi qu'à leurs orphelins.

Le financement du budget de fonctionnement de l'ERAFP est assuré par un prélèvement sur les cotisations, voté annuellement par le conseil d'administration de l'établissement. Le **coût de la gestion administrative du service des retraites de l'État s'établissait en 2016 à 68,5 millions d'euros.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la **diminution minimale** des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale sur la période du présent projet de loi de programmation, telle qu'elle devra résulter des conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Ainsi, il est proposé que ces dépenses de gestion doivent diminuer globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant.

En outre, le présent article précise que les dépenses de gestion administrative exécutées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) sont également soumises à cette contrainte.

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un contexte de poursuite de la diminution des dépenses de gestion administrative initiée depuis 2013, votre rapporteur général tient à rappeler l'importance du rôle des conventions d'objectifs et de gestion (COG) dans la maîtrise des dépenses de gestion administrative des organismes de sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Cette évolution témoigne du caractère incontournable que revêt **la démarche de performance au sein de la sphère sociale**. Le succès de la diminution des dépenses de gestion administrative traduit en effet **les efforts réalisés par les organismes de sécurité sociale sur la période récente**.

Ainsi, alors que vient à échéance la cinquième génération des conventions d'objectifs et de gestion régissant les relations entre les caisses des branches de la sécurité sociale (CNAF, CNAVTS, CNAMTS), l'ACOSS et l'État, une nouvelle génération de COG s'apprête à lui succéder à compter de 2018.

Alors que les négociations des conventions d'objectifs et de gestion devraient s'engager ces prochaines semaines, le présent article propose **d'introduire dans la programmation pluriannuelle des finances publiques la diminution annuelle moyenne des charges de gestion courante observée entre 2014 et 2015 pour les régimes concernés - soit 1,5 % par an en moyenne**.

Au surplus, d'après les informations transmises par le Gouvernement, cet objectif de diminution minimale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale devrait également être inscrit dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion.

Comme le souligne le Gouvernement, cet objectif de diminution minimale est cohérent *« avec l'objectif recherché pour les quatre prochaines années de renforcement de l'efficacité du service public de la sécurité sociale, et avec la capacité des organismes de sécurité sociale à se moderniser et à relever le défi de la transition numérique »*. Ainsi, *« le renforcement de l'efficacité en matière de gestion administrative devra s'appuyer sur une **accélération de la transformation du service public de la sécurité sociale** en capitalisant davantage sur la transition numérique, une démarche d'ensemble de simplification, l'échange de données entre administrations, l'optimisation des processus et des mutualisations entre les régimes »*.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## CHAPITRE III

### L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

#### ARTICLE 12

#### Budget triennal

**Commentaire : le présent article fixe les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour les années 2018 à 2020. Ces plafonds n'incluent pas les dépenses non pilotables telles que les dépenses de retraite des fonctionnaires, la charge de la dette et les remboursements et dégrèvements.**

#### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

##### *A. LE BUDGET TRIENNAL, UN OUTIL DE PRÉVISION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT*

Comme le prévoit la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup>, le projet de loi de programmation des finances publiques comprend **un budget triennal pour chacune des missions du budget général de l'État.**

Le périmètre exact des plafonds de crédits n'est pas précisé dans la loi organique : dans la pratique, ils sont **exprimés en euros courants à périmètre constant, en crédits de paiement et excluent les dépenses non pilotables** – qui n'entraient pas non plus dans le périmètre de l'ancienne norme de dépenses « en valeur » – soit les remboursements et dégrèvements, la charge de la dette et les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) «Pensions ». En revanche, ils comprennent les crédits du grand plan d'investissement (et incluent donc la mission « Investissements d'avenir », qui en fait partie).

---

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : « Outre celles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent : (...)

4° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État (...) ».

Le total des plafonds du budget triennal correspond aux « crédits ministériels » pris en compte dans la norme de dépenses pilotables de l'État définie à l'article 8 du présent projet de loi<sup>1</sup>.

**Le budget triennal est dit « semi-glissant »** en ce que le plafond global est ferme pour l'ensemble de la période de programmation, tandis que les plafonds par mission sont impératifs pour les deux premières années de la programmation seulement, et que la répartition entre programmes n'est déterminée que pour la première année - elle correspond en pratique aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances initiale.

En principe, **la troisième année de la programmation constitue la première année de la prochaine programmation**, le budget triennal étant élaboré tous les deux ans. Il convient cependant de noter que la pratique du dépôt d'un projet de loi de programmation sur un rythme bisannuel a été interrompue en 2016, le Gouvernement ayant alors choisi de ne pas actualiser la trajectoire définie dans la loi de programmation pour les années 2015 à 2019. Il n'est donc **pas possible de comparer la première annuité du présent triennal avec la dernière annuité du précédent** - comme c'était d'ordinaire le cas - car les plafonds de crédits prévus par la loi de programmation votée en 2014 portaient sur la période 2015-2017.

#### ***B. UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS DE 0,5 % EN VOLUME ENTRE 2018 ET 2020, DES ÉVOLUTIONS PAR MISSION TRÈS CONTRASTÉES***

Les crédits proposés par mission, pour les années 2018 à 2020, figurent dans le tableau ci-après, avec en référence les crédits de la loi de finances initiale pour 2017 au format du projet de loi de finances pour 2018.

Sur l'ensemble du triennal, **les crédits alloués à la mission « Travail et emploi » diminueraient fortement, avec une réduction de 17,1 % en valeur et de 19 % en volume.**

Les missions « Cohésion des territoires » (- 8 % en valeur, - 11 % en volume), « Anciens combattants » (ordre de grandeur similaire), « Agriculture » (- 11 % en valeur, - 13 % en volume) et « Action extérieure de l'État » (- 6 % en valeur, - 8,6 % en volume) verraient également leurs moyens abaissés dans des proportions significatives.

Pour 2018, les économies sont principalement ciblées sur deux missions : « Travail et Emploi » et « Cohésion des territoires ».

En revanche, **les missions « Défense », « Justice », « Économie », « Santé », « Aide publique au développement », « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Sport, jeunesse et vie associative » connaîtraient sur l'ensemble du triennal des hausses relativement marquées**, comprises, en valeur, entre 32 % (pour la mission « Économie ») et 7 % (pour la mission

---

<sup>1</sup> Et dont l'évolution est détaillée dans un tableau du rapport annexé, p. 41.

« Administration générale et territoriale de l'État), soit 29 % et 4 % en volume.

Doit également être soulignée **la hausse très marquée des crédits non répartis**, dont le montant est multiplié par trois sur la période du triennal avec une augmentation prononcée dès 2018 – au total, le montant de crédits non répartis indiqué pour 2020 est **68 fois supérieur à l'allocation prévue en loi de finances initiale pour 2017** et atteint, avec 1,36 milliard d'euros, **un montant équivalent à celui des missions « Santé », « Immigration, asile et intégration » ou encore « Direction de l'action du Gouvernement »**.

Cette progression s'explique certes, au moins pour partie, par la **diminution du taux de mise en réserve annoncée par le Gouvernement** : celui-ci passerait de 8 % à 3 % (hors dépenses de personnel, auxquelles s'applique un taux spécifique de 0,5 %), soit une **réduction de la mise en réserve de 8 milliards d'euros environ**. Ainsi, dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement indique vouloir **adjoindre à la réserve dite « de précaution », qui correspond aux crédits « gelés », une réserve « de budgétisation »** qui aurait vocation à absorber des aléas qui ne sauraient être couverts par la seule application du principe d'auto-assurance<sup>1</sup>.

Cependant, **cette forte hausse d'une enveloppe qui échappe au principe de valeur constitutionnelle de spécialisation des crédits appelle un examen attentif de la part du Parlement**.

L'examen parlementaire des crédits nécessitera d'autant plus de vigilance que la montée en charge de la mission portant le troisième programme d'investissement d'avenir et de la nouvelle mission « Action et transformation publiques » (550 millions d'euros prévus en 2020) qui correspond à la création d'un fonds pour la transformation de l'action publique chargé de financer, sur la base d'appels à projet, *« les coûts d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles »*, **augmente encore la part des crédits du budget général dont la destination finale sera inconnue lors du vote du budget**.

La forte baisse en pourcentage des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » – étant entendu que le plafond ne comprend pas les dépenses liées à la charge de la dette – sur la durée du triennal (- 26 % en valeur, - 28 % en volume) s'explique principalement par la **suppression de la participation de l'État au dispositif de majoration de certaines rentes viagères**, prévue à l'article 55 du projet de loi de finances

---

<sup>1</sup> Le principe d'auto-assurance signifie que « les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission [sont] gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies complémentaires ». Ce principe a été posé pour la première fois par la loi n° 2012 1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

pour 2018 et qui donnera lieu, si elle est adoptée, à une économie d'environ 140 millions d'euros en 2019 et en 2020.

### Évolution des crédits par mission d'après le projet de budget triennal 2018-2020

(en milliards d'euros et en %)

Missions		LFI 2017*	2018	2019	2020	2018 Vs. 2017		2020 Vs. 2018	
						En Md€	En %	En Md€	En %
<b>Action et transformation publiques</b>	Valeur	0,00	0,02	0,28	0,55	0,02	N.S.	0,53	2650%
	Volume	0,00	0,02	0,27	0,53	0,02	N.S.	0,51	2582%
<b>Action extérieure de l'État</b>	Valeur	2,86	2,86	2,75	2,68	0	0,0%	-0,18	-6,3%
	Volume	2,86	2,83	2,69	2,59	-0,03	-1,0%	-0,24	-8,6%
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	Valeur	2,50	2,14	2,14	2,29	-0,36	-14,4%	0,15	7,0%
	Volume	2,50	2,12	2,10	2,21	-0,38	-15,2%	0,09	4,4%
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	Valeur	2,79	3,19	2,88	2,84	0,4	14,3%	-0,35	-11,0%
	Volume	2,79	3,16	2,82	2,74	0,37	13,2%	-0,42	-13,2%
<b>Aide publique au développement</b>	Valeur	2,59	2,68	2,81	3,1	0,09	3,5%	0,42	15,7%
	Volume	2,59	2,65	2,75	2,99	0,06	2,5%	0,34	12,8%
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</b>	Valeur	2,54	2,46	2,34	2,25	-0,08	-3,1%	-0,21	-8,5%
	Volume	2,54	2,44	2,29	2,17	-0,10	-4,1%	-0,26	-10,8%
<b>Cohésion des territoires</b>	Valeur	18,26	16,53	14,95	15,15	-1,73	-9,5%	-1,38	-8,3%
	Volume	18,26	16,37	14,64	14,63	-1,89	-10,4%	-1,73	-10,6%
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	Valeur	0,51	0,52	0,53	0,53	0,01	2,0%	0,01	1,9%
	Volume	0,51	0,51	0,52	0,51	0,00	1,0%	0,00	-0,6%
<b>Crédits non répartis</b>	Valeur	0,02	0,41	0,52	1,36	0,39	1950%	0,95	231,7%
	Volume	0,02	0,41	0,51	1,31	0,39	1929%	0,91	223,6%
<b>Culture</b>	Valeur	2,7	2,73	2,74	2,78	0,03	1,1%	0,05	1,8%
	Volume	2,70	2,70	2,68	2,68	0,00	0,1%	-0,02	-0,7%
<b>Défense</b>	Valeur	32,44	34,2	35,9	37,6	1,76	5,4%	3,4	9,9%
	Volume	32,44	33,86	35,16	36,31	1,42	4,4%	2,45	7,2%
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	Valeur	1,38	1,38	1,39	1,4	0	0,0%	0,02	1,4%
	Volume	1,38	1,37	1,36	1,35	-0,01	-1,0%	-0,01	-1,0%
<b>Écologie, développement et mobilité durables</b>	Valeur	9,91	10,39	10,55	10,56	0,48	4,8%	0,17	1,6%
	Volume	9,91	10,29	10,33	10,20	0,38	3,8%	-0,09	-0,9%
<b>Économie</b>	Valeur	1,65	1,63	1,8	2,15	-0,02	-1,2%	0,52	31,9%
	Volume	1,65	1,61	1,76	2,08	-0,04	-2,2%	0,46	28,7%
<b>Engagements financiers de l'État (hors dette)</b>	Valeur	0,55	0,58	0,43	0,43	0,03	5,5%	-0,15	-25,9%
	Volume	0,55	0,57	0,42	0,42	0,02	4,4%	-0,16	-27,7%
<b>Enseignement scolaire</b>	Valeur	50,01	51,29	52,07	52,64	1,28	2,6%	1,35	2,6%
	Volume	50,01	50,78	50,99	50,84	0,77	1,5%	0,06	0,1%
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	Valeur	8,11	8,13	8,07	8	0,02	0,2%	-0,13	-1,6%
	Volume	8,11	8,05	7,90	7,73	-0,06	-0,7%	-0,32	-4,0%



Missions		LFI 2017*	2018	2019	2020	2018 Vs. 2017		2020 Vs. 2018	
						En Md€	En %	En Md€	En %
<b>Immigration, asile et intégration</b>	Valeur	1,1	1,38	1,36	1,36	0,28	25,5%	-0,02	-1,4%
	Volume	1,10	1,37	1,33	1,31	0,27	24,2%	-0,05	-3,9%
<b>Investissements d'avenir</b>	Valeur	0	1,08	1,05	1,88	1,08	N.S.	0,8	74,1%
	Volume	0,00	1,07	1,03	1,82	1,07	N.S.	0,75	69,8%
<b>Justice</b>	Valeur	6,72	6,98	7,28	7,65	0,26	3,9%	0,67	9,6%
	Volume	6,72	6,91	7,13	7,39	0,19	2,8%	0,48	6,9%
<b>Médias, livre et industries culturelles</b>	Valeur	0,57	0,56	0,54	0,54	-0,01	-1,8%	-0,02	-3,6%
	Volume	0,57	0,55	0,53	0,52	-0,02	-2,7%	-0,03	-5,9%
<b>Outre-mer</b>	Valeur	2,02	2,02	2,03	2,03	0	0,0%	0,01	0,5%
	Volume	2,02	2,00	1,99	1,96	-0,02	-1,0%	-0,04	-2,0%
<b>Pouvoirs publics</b>	Valeur	0,99	0,99	0,99	0,99	0	0,0%	0	0,0%
	Volume	0,99	0,98	0,97	0,96	-0,01	-1,0%	-0,02	-2,5%
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	Valeur	26,69	27,4	27,87	28	0,71	2,7%	0,6	2,2%
	Volume	26,69	27,13	27,29	27,04	0,44	1,6%	-0,09	-0,3%
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	Valeur	6,31	6,33	6,27	6,3	0,02	0,3%	-0,03	-0,5%
	Volume	6,31	6,27	6,14	6,08	-0,04	-0,7%	-0,18	-2,9%
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>	Valeur	3,35	3,66	3,51	3,54	0,31	9,3%	-0,12	-3,3%
	Volume	3,35	3,62	3,44	3,42	0,27	8,2%	-0,20	-5,7%
<b>Santé</b>	Valeur	1,24	1,42	1,48	1,54	0,18	14,5%	0,12	8,5%
	Volume	1,24	1,41	1,45	1,49	0,17	13,4%	0,08	5,8%
<b>Sécurités</b>	Valeur	13,09	13,3	13,49	13,58	0,21	1,6%	0,28	2,1%
	Volume	13,09	13,17	13,21	13,12	0,08	0,6%	-0,05	-0,4%
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	Valeur	17,67	19,2	20,91	21,54	1,53	8,7%	2,34	12,2%
	Volume	17,67	19,01	20,48	20,80	1,34	7,6%	1,79	9,4%
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	Valeur	0,8	0,89	1,01	0,97	0,09	11,3%	0,08	9,0%
	Volume	0,80	0,88	0,99	0,94	0,08	10,1%	0,06	6,3%
<b>Travail et emploi</b>	Valeur	16,68	15,18	12,89	12,58	-1,5	-9,0%	-2,6	-17,1%
	Volume	16,68	15,03	12,62	12,15	-1,65	-9,9%	-2,88	-19,2%
<b>Total</b>	<b>Valeur</b>	<b>236,05</b>	<b>241,53</b>	<b>242,83</b>	<b>248,81</b>	<b>5,48</b>	<b>2,3%</b>	<b>7,28</b>	<b>3,0%</b>
	<b>Volume</b>	<b>236,05</b>	<b>239,14</b>	<b>237,81</b>	<b>240,30</b>	<b>3,09</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,16</b>	<b>0,5%</b>

Note de lecture : les montants indiqués pour 2017 correspondent à la LFI 2017 retraitée au format 2018. Les montants en volume sont exprimés en euros constants de 2017 à partir des hypothèses d'inflation (IPCHT) du Gouvernement.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi)

**Au total, les crédits du budget général augmenteraient de 3 % en valeur et seraient à peu près stabilisés en volume avec une légère hausse de 0,5 % (+ 1,16 milliard d'euros).**

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le caractère contrasté de l'évolution des crédits entre les différentes missions, s'il ouvre évidemment des questions sur la soutenabilité ou l'opportunité de certaines des trajectoires prévues, paraît du moins constituer **un progrès en ce qu'il signale une rupture avec la politique du rabot qui avait les faveurs du précédent Gouvernement et dont votre rapporteur avait souligné à maintes reprises l'inefficacité.**

Le budget triennal 2018-2020 s'articule donc autour de **choix de politique budgétaire clairs**, avec des hausses marquées en faveur de certaines missions, dont la Défense et la Justice, et des baisses prononcées sur d'autres politiques publiques comme le logement ou l'emploi.

Cependant, **ni les hausses prévues ni les diminutions annoncées ne sont définitives** puisque le Gouvernement précise, dans le rapport annexé, que les plafonds de 2020 « *seront actualisés pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale* », ce qui explique que le montant global des dépenses sous norme de dépenses pilotables prévu dans le budget pluriannuel, pour les années 2020 à 2022 (cf. commentaire de l'article 8 du présent projet de loi), est inférieur à un montant calculé sur la seule base des plafonds fixés par le budget triennal pour 2020.

**Il est donc quasiment certain que les hausses de crédits seront, pour certaines missions, moindres ou les diminutions plus importantes encore.**

Si le total de l'annuité 2020 du budget triennal est ajusté du montant d'économies prévues au titre du processus « Action publique 2022 »<sup>1</sup> (ce qui suppose que ces économies ne portent pas sur la charge de la dette ou d'autres dépenses exclues du calcul des plafonds, comme les contributions au CAS « Pensions »), **l'objectif d'évolution des crédits du budget général sur la période est modérément ambitieux avec une croissance de 1,2 % en valeur et de -1,3 % en volume.** À titre d'exemple, le précédent budget triennal – qui n'a, il est vrai, pas été respecté – prévoyait une diminution des dépenses de 0,2 % en valeur et 3,3 % en volume.

En outre, comme votre rapporteur l'a souligné dans le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi, l'échec de la « modernisation de l'action publique » (MAP) puis des « revues de dépenses » témoigne du fait

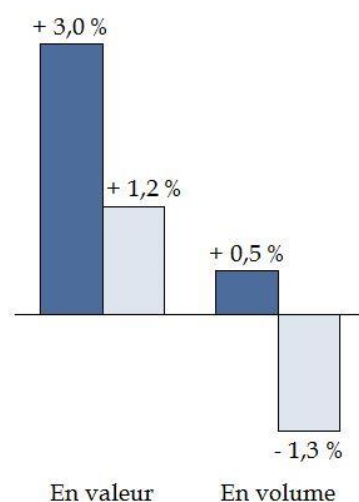
---

<sup>1</sup> D'après le rapport annexé au présent projet de loi, les économies attendues au titre du processus « Action publique 2022 » sont chiffrées, pour 2020, à 4,5 milliards d'euros.

que l'identification d'économies par des revues de dépenses ou des processus similaires ne porte pas toujours ses fruits et **l'ampleur des économies à documenter associée au caractère extrêmement contraint du calendrier – le comité devant rendre ses conclusions dans le courant du premier semestre 2018 – incitent à la plus grande prudence.**

**Taux d'évolution des crédits alloués aux missions  
du budget général de l'État sur la période 2018-2020**

(en %)



■ Evolution sur triennal hors "Action publique 2022"  
■ Evolution sur triennal y compris "Action publique 2022"

Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi et du projet de loi de finances pour 2018)

Pour l'heure, la trajectoire des dépenses ministérielles prévues par le présent projet de loi, si elle a le mérite de trancher avec un « rabot » homothétique qui avait atteint ses limites, paraît donc **entachée de fortes incertitudes liées aux résultats effectifs du processus « Action publique 2022 » et à la répartition des efforts complémentaires** qui seront nécessaires pour tenir les objectifs de dépenses de l'État fixés par le Gouvernement.

En outre, **il serait souhaitable de pouvoir apprécier le respect des plafonds de crédits du budget triennal non seulement en prévision mais aussi en exécution.** Or, si les projets annuels de performances de chaque mission comprennent bien une comparaison à périmètre constant entre la budgétisation initiale et les plafonds du triennal, une telle comparaison ne figure pas au sein des rapports annuels de performances. Votre commission a donc adopté, à l'initiative de son rapporteur, l'amendement COM-34 visant à **compléter l'information du Parlement sur ce point.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 13

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

**Commentaire : le présent article définit le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour chaque année de la période quinquennale.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 14 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019<sup>1</sup> prévoit que **le total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est plafonné aux montants annuels retracés dans le tableau ci-dessous**. Le périmètre retenu est celui des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »<sup>Erreur ! Signet non défini.</sup>

**Évolution annuelle des concours financiers de l'État  
- LPFP 2014-2019 -***(en milliards d'euros)*

	2014	2015	2016	2017	2014/2017
<b>Plafond de la LPFP 2014-2019</b>	56,87	53,45	49,79	46,12	- 10,75
<b>Évolution annuelle</b>	-	- 3,42	- 3,66	- 3,67	-

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'OGFPL

Comme évoqué précédemment (cf. commentaire de l'article 10), **ces concours ont diminué de façon considérable au cours de la période**, à travers une diminution de 10 milliards d'euros environ de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et même de 11,5 milliards d'euros environ si l'on prend pour base de comparaison l'année 2013<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

<sup>2</sup> La diminution de la DGF a cependant été très partiellement compensée par la hausse d'autres concours.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article reprend exactement les termes de l'article 14 précité et présente les montants retenus pour la période 2018-2022, retracés dans le tableau ci-dessous<sup>1</sup>.

### Évolution annuelle des concours financiers de l'État - LPFP 2018-2022 -

(en milliards d'euros)

	2018 <sup>2</sup>	2019	2020	2021	2022	2018/2022
Montant	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49	+ 0,38
Évolution annuelle	-	- 0,02	0,34	0,06	-	-

Source : Commission des finances du Sénat à partir du projet de loi de programmation

Le périmètre est identique, à l'exception de l'exclusion des crédits de la « réserve parlementaire », supprimée depuis, et surtout **de l'inclusion de la fraction du produit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions**, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, par la loi de finances pour 2017<sup>3</sup>. En d'autres termes, **la dynamique du produit transféré aux régions pourrait être compensée par la baisse de certains concours financiers**.

On note également que le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui n'était pas intégré à ce périmètre en 2012<sup>4</sup> l'est à nouveau, comme en 2014<sup>5</sup>. Il en est de même pour les compensations de la réforme de la taxe professionnelle (TP), qui ont depuis été utilisées comme variable d'ajustement.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, **nos collègues députés ont adopté un amendement :**

<sup>1</sup> À l'exception de l'exclusion des crédits de la « réserve parlementaire », supprimée depuis.

<sup>2</sup> Le montant 2018 n'est pas directement comparable au montant 2017 du tableau précédent, du fait de différences de périmètre au sein des différents concours.

<sup>3</sup> Article 149 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017.

<sup>4</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

<sup>5</sup> Bien qu'intégré à ce périmètre, les hausses du FCTVA sur la période n'ont pas été répercutées sur l'enveloppe totale.

- complétant le tableau en faisant apparaître les montants du FCTVA, du produit de TVA transféré aux régions et des concours financiers une fois ces deux montants retranchés ;

- prévoyant que les montants du tableau ne constituent pas des plafonds mais une évaluation ;

- disposant que les concours financiers autres que le FCTVA et le produit de TVA transféré aux régions sont plafonnés aux montants indiqués dans le tableau.

Les montants annuels qui figuraient dans le projet initial du Gouvernement prenaient déjà en compte la hausse du FCTVA et du produit de TVA transféré aux régions. Cependant, **l'amendement de nos collègues députés permet de s'assurer qu'en cas d'évolution supérieure aux prévisions, la différence ne sera pas retranchée des concours financiers.**

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se réjouit que le Gouvernement ait choisi de ne pas reconduire la baisse immédiate et décidée de façon unilatérale des concours financiers de l'État, bien que des doutes nombreux subsistent quant à la contractualisation et au mécanisme de correction (voir le commentaire de l'article 10).

À l'initiative de son rapporteur général, elle a adopté un amendement COM-35 visant :

- à **ôter du périmètre des concours financiers de l'État la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux régions**, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guadeloupe l'an dernier. Cette mesure constitue un transfert de fiscalité et, à ce titre, la dynamique de cette imposition doit bénéficier aux régions, sans être encadrée par des normes d'évolution. Si le législateur avait voulu en faire autrement, il aurait indexé la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions sur l'évolution du produit de TVA mais n'aurait pas transféré à celles-ci une fraction du produit de cette imposition ;

- à **clarifier la rédaction** du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale en séparant les concours financiers entrant dans le champ de « l'enveloppe normée » du FCTVA.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

---

ARTICLE 14

**Plafonnement des restes à payer au niveau atteint en 2017**

**Commentaire : le présent article prévoit que le montant de restes à payer retracé annuellement dans le compte général de l'État ne pourra dépasser, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint à la fin de l'année 2017.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Conformément à l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, les dépenses de l'État font l'objet d'une **double budgétisation en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Chaque euro dépensé par l'État doit donc, en théorie, correspondre à un euro d'AE consommée et à un euro de CP décaissé.

Les autorisations d'engagement sont consommées au moment où la dépense est rendue certaine, tandis que les crédits de paiement ne sont décaissés qu'au moment où le paiement effectif intervient. Par exemple, dans le cadre d'une opération d'investissement, le total des autorisations d'engagement prévues doit être engagé au moment du lancement de l'opération mais le paiement n'interviendra qu'au fur et à mesure de la constatation du service fait.

Ainsi, *« l'autorisation parlementaire encadre les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement, par lequel naît la dépense en créant*

---

<sup>1</sup> Article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances :

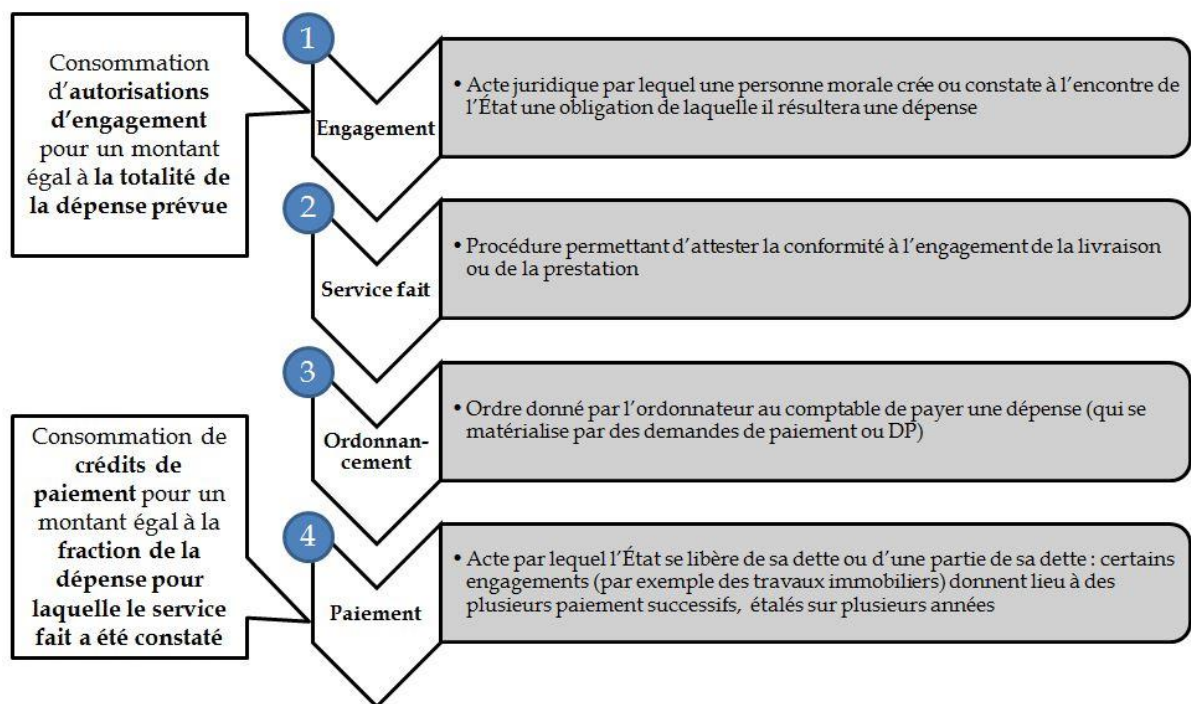
« Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts ».

*Les règles de comptabilité des autorisations d'engagement et des paiements sont définies par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit GBCP) ainsi que par le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État mis à jour par l'arrêté du 30 juin 2017.*

une obligation vis-à-vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement »<sup>1</sup>.

### Circuit de la dépense de l'État et consommation des autorisations d'engagement et crédits de paiement



Note de lecture : le circuit présenté ici correspond au processus standard.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État)

Si l'ouverture et la consommation des AE et des CP obéissent à la règle de l'annualité, la budgétisation en autorisations d'engagement permet de contrôler la dépense dès son origine et d'en apprécier, le cas échéant, l'impact pluriannuel.

En effet, la comptabilité des autorisations d'engagements permet de déterminer, à l'issue d'un exercice budgétaire et par rapprochement avec les paiements, les restes à payer, à savoir les autorisations d'engagement consommées et non soldées par un paiement. Les restes à payer sont donc constitués de l'ensemble des dépenses, engagées, qui n'ont pas fait l'objet de décaissements, sans considération du service fait.

Ils recouvrent à la fois les charges à payer, qui ont donné lieu à service fait au cours de l'exercice, mais n'ont pas été comptabilisées avant la clôture de celui-ci, et les engagements budgétaires pour lesquels le service fait n'est pas encore intervenu. Doivent être déduites les charges constatées d'avance, qui sont le symétrique des charges à payer (le paiement est

<sup>1</sup> Direction du budget, Recueil des règles de comptabilité budgétaire, p. 97.

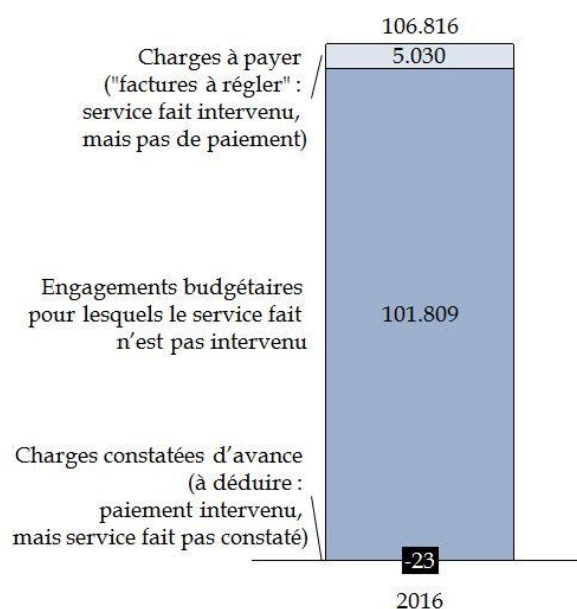


intervenu, mais le service fait n'a pas été constaté sur l'exercice). Au total, les restes à payer sont donc égaux à la somme des charges à payer et des engagements budgétaires sans service fait, hors charges constatées d'avance (RAP = CAP + engagements budgétaires sans service fait - CCA).

**Le montant des charges à payer (CAP) est particulièrement révélateur de l'ampleur des reports de charge** puisqu'il correspond aux sommes pour lesquelles le service fait a été constaté (et les AE engagées) sans que le paiement ne soit encore intervenu, se rapprochant ainsi de la **notion de facture impayée**.

### Composition des restes à payer en 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du compte général de l'État de l'année 2016)

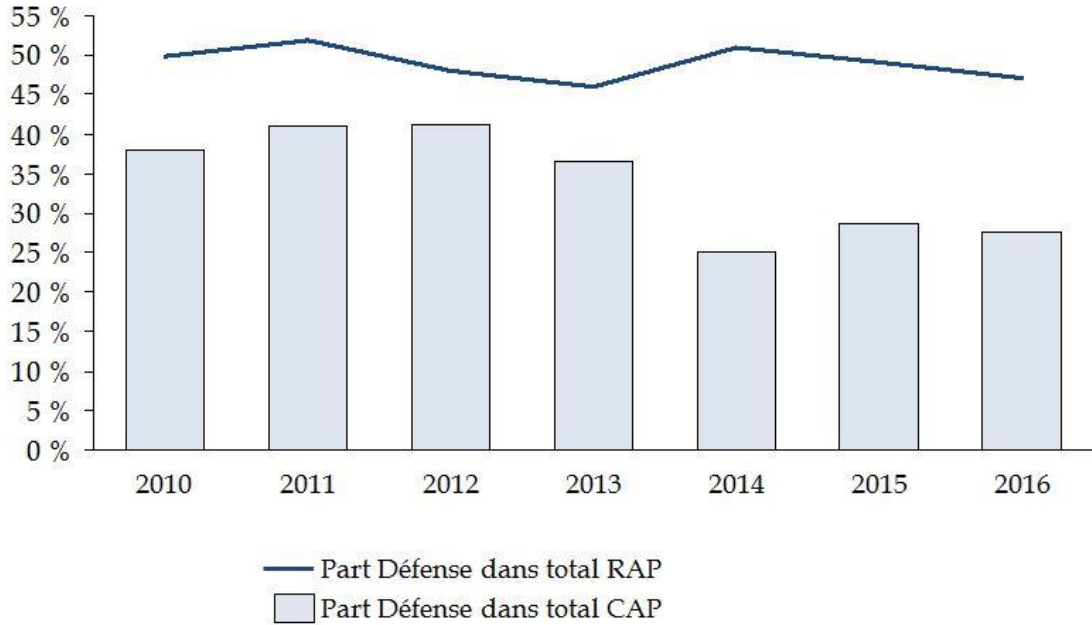
Les restes à payer correspondent ainsi à des **paiements qui s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs**.

Le montant des restes à payer est **détaillé dans les documents annuels de performances** (projets et rapport annuels de performances) de chaque mission et **retracé dans le compte général de l'État (CGE)** joint chaque année au projet de loi règlement des comptes et d'approbation du budget.

**La mission « Défense » représente une part importante du total des restes à payer de l'État**, ce qui s'explique par le poids et le caractère pluriannuel des programmes d'investissement militaires.

**Part de la mission « Défense » dans le total des restes à payer (RAP) et des charges à payer (CAP) de l'État**

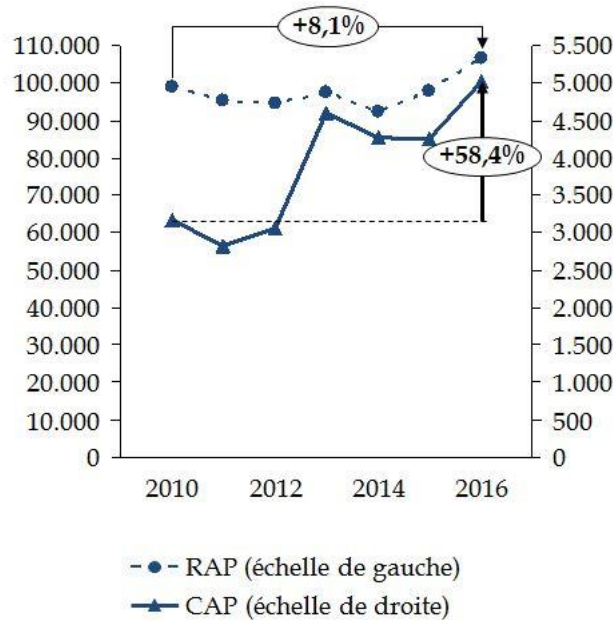
(en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du compte général de l'État)

**Évolution des restes à payer et des charges à payer de 2009 à 2016**

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du compte général de l'État)

**Les restes à payer ont connu une hausse de 8 % depuis 2010, dont près d'un quart est portée par les charges à payer : celles-ci ont augmenté de plus de 58 % depuis 2010.**

La progression s'est accentuée sur la période récente : **en deux ans, les RAP ont augmenté de 16 % et les CAP de 18 %** pour atteindre respectivement 106,8 milliards d'euros et 5 milliards d'euros.

**Les restes à payer devraient connaître, toutes choses égales par ailleurs, une nouvelle hausse en 2017** en lien avec le **lancement du troisième programme d'investissements d'avenir**, qui a fait l'objet d'ouvertures à hauteur de 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de zéro euro en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2017, cette astuce de budgétisation permettant au précédent Gouvernement de s'attribuer le mérite d'un programme d'investissement sans en supporter l'impact sur le solde budgétaire, qui n'intègre que les décaissements de crédits de paiement.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que **le montant de restes à payer, tel que retracé dans le compte général de l'État, ne pourra excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint à la fin de l'année 2017** – qui sera connu lors du dépôt du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2017, soit au printemps 2018.

Il est prévu de **neutraliser l'impact d'un éventuel changement des règles de comptabilisation des engagements.**

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur a **souligné à plusieurs reprises l'augmentation préoccupante des restes à payer du budget de l'État** : la fixation d'un plafond paraît donc pertinente, à la fois parce qu'elle constituera un outil de maîtrise des restes à payer et parce qu'elle permettra peut-être d'attirer l'attention des gestionnaires et du Parlement sur cet agrégat dont l'évolution n'est pas toujours commentée dans le débat public alors même qu'elle représente une contrainte sur les dépenses futures de l'État.

**Le plafonnement n'a pas pour objet et ne doit pas avoir pour effet d'empêcher le ministère de la défense de faire face à ses engagements** liés à la mise en œuvre de programmes d'investissement pluriannuels, qui repose sur un important montant d'autorisations d'engagement affectées non engagées (AENE). **La trajectoire prévue par le budget triennal voit une hausse marquée des crédits de la mission**, qui est celle qui bénéficie de l'augmentation la plus marquée (+ 10 % en valeur entre 2018 et 2020), ce qui devrait permettre un apurement au moins partiel des reports de charge du ministère.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

ARTICLE 15

**Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public**

**Commentaire :** le présent article encadre le recours à l'affectation de recettes fiscales à des tiers (en dehors des secteurs local et social). La ressource doit résulter d'un service rendu et pouvoir s'apprécier de façon objective, ou bien financer des actions d'intérêt commun au sein d'un secteur d'activité, ou encore financer des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières. Les exceptions au principe de plafonnement des ressources affectées doivent être justifiées dans l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances de l'année.

**I. LE DROIT EXISTANT**

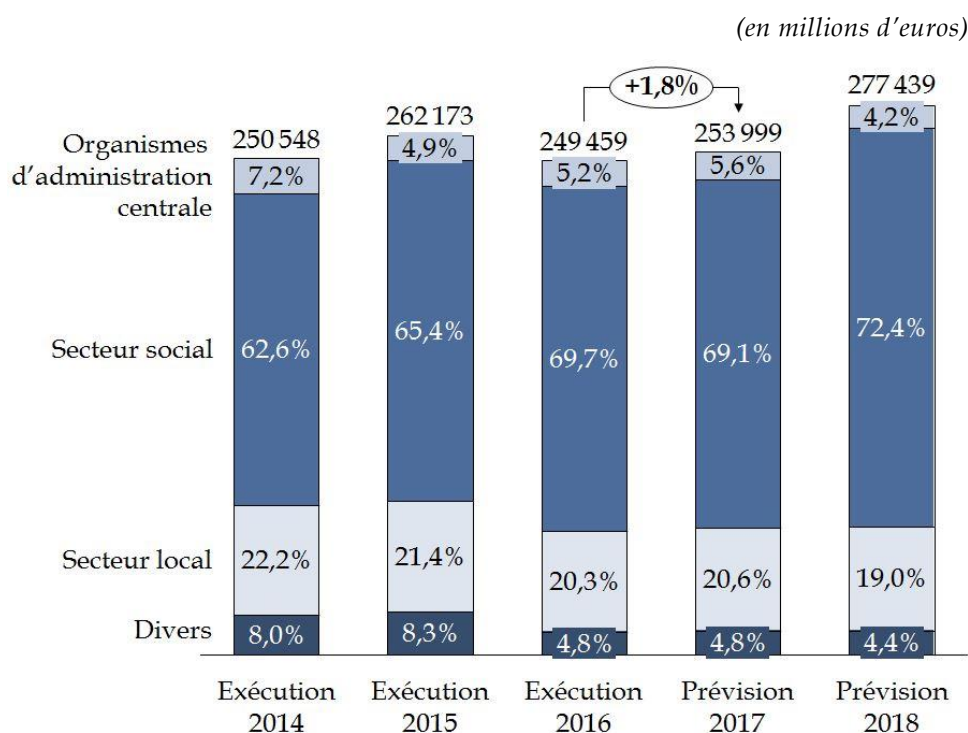
**A. UN VOLUME IMPORTANT DE RECETTES FISCALES AFFECTÉES À DES TIERS HORS SECTEURS LOCAL ET SOCIAL**

**1. 254 milliards d'euros affectés à des tiers, dont environ 10 % aux organismes d'administration centrale et à divers établissements sectoriels**

D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2018, les taxes affectées à des tiers (tous secteurs confondus) devraient s'élever à **254,0 milliards d'euros en 2017** – un montant en légère hausse par rapport à 2016 (+ 1,8 %).

Les taxes affectées à des organismes n'appartenant ni au secteur local ni au secteur social représentent un peu plus de 10 % du total, soit environ 26,1 milliards d'euros en 2017 (contre 25,0 milliards d'euros en 2016).

### Évolution des ressources fiscales affectées à des personnes morales autres que l'État



N.B. : ces chiffres ne comprennent pas les impôts affectés aux comptes spéciaux et budgets annexes, ni les taxes locales qui transitent par le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2018

## 2. Des taxes affectées qui représentent 17 % du total des ressources des opérateurs de l'État

En dehors de **ressources propres** (financements européens, privés, produits de vente, redevance...) ou d'éventuelles **dotations en fonds propres**<sup>1</sup> (1 % du financement public), les opérateurs de l'État sont principalement financés par des **crédits budgétaires** (82 % du montant total des ressources publiques qui leur sont attribuées). Ils peuvent également bénéficier de **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient.

Il n'existe pas de doctrine fixant précisément la répartition du financement des organismes entre crédit budgétaire et affectation fiscale.

<sup>1</sup> L'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

La loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose seulement que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui*<sup>1</sup> » et que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État doit être autorisée dans la loi de finances<sup>2</sup>.

Elle prévoit également une annexe explicative jointe au projet de loi de finances de l'année « *comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État*<sup>3</sup> ».

## **B. UN PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES DE PLUS EN PLUS ÉTENDU MAIS TOUJOURS INCOMPLET**

### **1. Le principe du plafonnement : un triple objectif**

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012<sup>4</sup>. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **versement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État.

#### **Le tableau du I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 : plafond, taxe et affectataire**

Le plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 prend la forme d'un **tableau**, dans lequel **chaque ligne correspond à un couple taxe-affectataire, auquel est associé un montant limitatif de ressources : le plafond.**

Il faut donc distinguer :

- les **plafonds proprement dits**, correspondant à la fois à une taxe et à son affectataire : par exemple, la fraction de taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est plafonnée à 448,7 millions d'euros en 2016. Une **ligne du tableau correspond à un plafond** ;

- les **affectataires**, qui peuvent bénéficier de plusieurs ressources fiscales plafonnées, qui n'évoluent pas forcément dans le même sens : par exemple, le Centre national de développement du sport (CNDS) dispose de quatre ressources fiscales plafonnées. **Un affectataire peut donc figurer sur plusieurs lignes** ;

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

<sup>2</sup> I de l'article 34 de la LOLF.

<sup>3</sup> Article 51 de la LOLF. Cette annexe est intégrée au tome I des évaluations des voies et moyens, qui récapitule les évaluations de recettes.

<sup>4</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

- les **taxes**, une taxe pouvant financer plusieurs organismes : ainsi, les taxes spéciales d'équipement sont affectées à plusieurs établissements publics fonciers. Une **même taxe peut donc figurer sur plusieurs lignes**.

Source : *commission des finances du Sénat*

Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais permet de réduire le besoin de financement de l'État.

Il faut noter que **le plafonnement des ressources affectées ne s'applique pas qu'aux opérateurs de l'État proprement dits<sup>1</sup>** : de façon plus large, les organismes d'administration centrale sont également susceptibles de voir plafonnées les ressources fiscales dont ils bénéficient, de même que les divers établissements sectoriels financés par des fonds publics.

Comme le souligne le Gouvernement dans la présentation des taxes affectées qui figure au tome I de l'annexe « Voies et moyens »<sup>2</sup>, **l'objectif est triple : renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des affectataires à leurs besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses**.

## **2. L'extension du plafonnement et son intégration à la norme de dépenses**

**Le plafonnement des taxes affectées a connu un mouvement d'extension quasi-continu** : le volume des taxes affectées plafonnées est passé de 3 milliards d'euros en 2012 à 9,6 milliards d'euros en 2017<sup>3</sup>.

Au total, l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 intègre, en 2017, **89 lignes, qui correspondent à 62 affectataires et 75 taxes** (un affectataire peut en effet bénéficier de plusieurs taxes et, à l'inverse, une taxe peut être affectée à plusieurs organismes différents).

---

<sup>1</sup> En principe, sont des opérateurs les organismes qui mènent une activité de service public, sont financés directement par l'État et sur lesquels l'État exerce un contrôle direct. Cependant, il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous ces critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État : en définitive, c'est la proximité de l'établissement par rapport au budget et aux missions de l'État qui détermine la qualification d'un organisme comme opérateur de l'État. Dans la suite du présent commentaire d'article, le terme d'opérateur sera employé pour désigner l'ensemble des organismes affectataires de ressources fiscales.

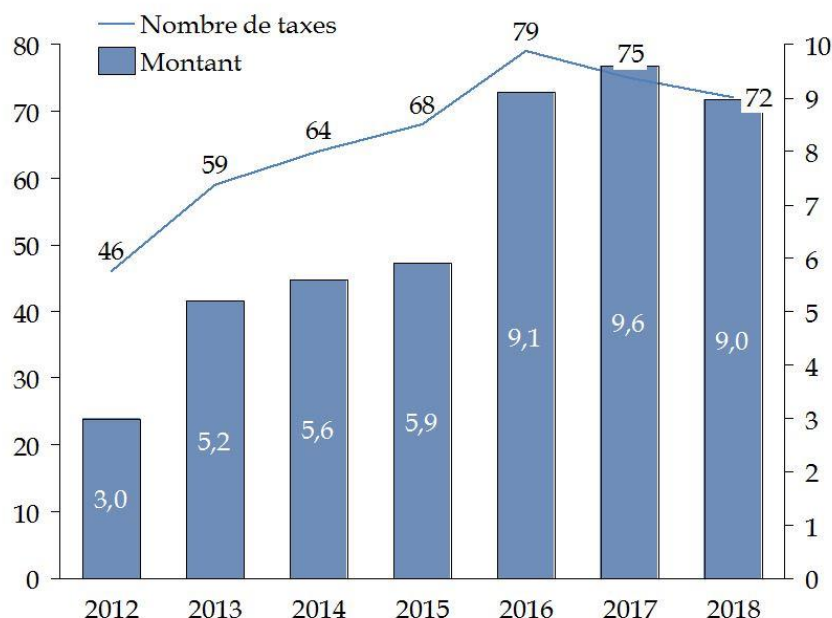
<sup>2</sup> Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2018, p. 132.

<sup>3</sup> Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2018, p. 134.



### Évolution du champ du plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012

(en milliards d'euros et en nombre de taxes)



Note de lecture : la courbe se lit par rapport à l'axe de gauche, les segments par rapport à celui de droite.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2018

En outre, à partir de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, a été pris en compte dans la norme de dépenses « zéro valeur » (cf. encadré ci-après) **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013. En d'autres termes, c'est, à partir de 2013, **l'ensemble des taxes affectées plafonnées qui est intégré à la norme de dépenses** – dans la situation antérieure, seules les taxes nouvellement plafonnées l'étaient.

### **La double norme de dépenses : zéro valeur et zéro volume**

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès le début des années 2000, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui a mis en place la double norme de dépenses aujourd'hui appliquée :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « zéro valeur » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pension, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « zéro volume ».

*Source : commission des finances du Sénat*

### **3. Plusieurs limites à la rationalisation de la fiscalité affectée par le biais du plafonnement**

*a) Une asymétrie de prise en compte dans la norme de dépense entre les plafonds fixés à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 et ceux prévus par d'autres dispositions législatives*

Les **nouveaux plafonnements sont le plus souvent intégrés au tableau de l'article 46** de la loi de finances pour 2012, et l'ajustement à la hausse ou à la baisse de ces plafonds se fait par modification de ce même article.

Cependant, il est possible que le montant maximal de fiscalité affectée que peut percevoir l'opérateur soit limité par un plafond, mais que celui-ci ne figure pas au I de l'article 46 de la LFI 2012. Dans ce cas, la **taxe affectée plafonnée n'est pas prise en compte dans le calcul de la norme de dépenses**.

C'est par exemple le cas de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions ou de la taxe affectée aux établissements publics d'aménagement de Guyane et de Mayotte, qui n'étaient jusqu'en 2017 pas intégrées au champ de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 mais dont le produit était néanmoins plafonné par des dispositions législatives<sup>1</sup>.

La **différence de traitement au regard de la norme de dépenses entre ces deux types de plafonnement paraît difficile à justifier**, dans la mesure où les plafonds fixés sont identiques dans leur objet comme dans leurs effets.

---

<sup>1</sup> Article 1609 B du code général des impôts pour l'établissement public foncier de Guyane et IV de l'article 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 concernant France Télévisions.

*b) La possibilité pour certains opérateurs de déterminer eux-mêmes, dans les limites du plafond défini par l'État, le montant de recettes fiscales à recouvrer*

Il faut signaler un cas particulier de plafonnement, qu'il soit prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 ou par une autre disposition législative : **le montant du produit de la taxe à recouvrer peut parfois être fixé par l'organisme qui en bénéficie dans la limite du plafond fixé par la loi.**

En d'autres termes, bien qu'un plafond soit fixé, **c'est l'opérateur qui détermine le niveau de ressources fiscales dont il a besoin pour assurer son fonctionnement.** Cette possibilité ne permet pas au Parlement, contrairement à l'objectif du plafonnement des taxes affectées tel que présenté par le Gouvernement, de « *décider du niveau des ressources des opérateurs de l'État et autres organismes affectataires, d'une façon comparable à celle qui serait mise en œuvre dans le cas d'un financement par subvention budgétaire* »<sup>1</sup>.

C'est par exemple le cas des **taxes spéciales d'équipement affectées aux établissements publics fonciers.**

*c) Des plafonds parfois supérieurs au rendement attendu*

Certains **plafonds sont supérieurs au rendement attendu de la taxe**, ce qui entraîne deux séries de conséquences qui peuvent entrer en contradiction avec les objectifs affichés du plafonnement des taxes affectées.

Par exemple, le plafond de la taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier, affectée à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), est fixé à 1,1 million d'euros en 2017, alors même que le produit attendu s'élève à 100 000 euros, soit onze fois moins. De même, l'indemnité de défrichement affectée à l'Agence de services et de paiement (ASP) est plafonnée à 2 millions d'euros en 2017 contre un rendement attendu de 200 000 euros, soit dix fois moins.

D'une part, cela signifie que **l'affectataire peut bénéficier de ressources supplémentaires en fonction de la dynamique de l'assiette**, alors même que l'objet du plafonnement est justement d'éviter que les recettes de l'opérateur ne soient décorrélées de ses besoins réels et des dépenses prévues *ex ante*. Cette situation ne pourrait se justifier qu'à la condition que le **lien entre le rendement de la taxe et les activités de l'opérateur soit direct, ce qui ne paraît pas toujours être le cas.**

D'autre part, un **plafond bien supérieur au rendement de la taxe peut être diminué sans aucun effort d'économies réelles de la part de l'affectataire.** Dans la mesure où les plafonds prévus à l'article 46 de la loi de finances initiale sont pris en compte dans la **norme de dépenses**, une

---

<sup>1</sup> Tome I de l'annexe « Voies et Moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2017, p. 141.

réduction du plafond est assimilée à une baisse des dépenses alors même qu'il peut s'agir d'un simple jeu d'écriture sans aucune conséquence concrète ni sur les ressources dont dispose effectivement l'affectataire, ni sur ses dépenses.

Enfin, **une telle pratique fausse l'appréciation, par le Parlement, des moyens financiers réels dont dispose l'opérateur.**

### **C. L'ABSENCE DE MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES PRÉVUES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019**

#### **1. Des règles durcies par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**

- a) Une baisse du plafonnement, à périmètre constant, d'au moins 86 millions d'euros en 2017

La loi de programmation des finances publiques prévoit également, à son **article 15**, un montant minimal de baisse du plafond des taxes affectées incluses dans l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Cette baisse devait être **égale ou supérieure à 283 millions d'euros en 2015, à 135 millions d'euros en 2016 et 86 millions d'euros en 2017**. Elle s'apprécie à **périmètre constant**, c'est-à-dire en neutralisant les éventuelles entrées ou sorties du périmètre du plafonnement.

• *Des critères de création et de maintien relatifs à la nature de la taxe ou à l'objet qu'elle finance*

L'**article 16** de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019<sup>1</sup> a restreint le recours à une affectation de recettes fiscales à trois cas alternatifs, que le rapport annexé à la loi de programmation précise et explicite.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

La ressource devrait :

- **soit pouvoir s'assimiler à une quasi-redevance**, c'est-à-dire être « en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager » et d'un montant qui « doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives », comme par exemple le droit de timbre sur les passeports sécurisés dont l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est la bénéficiaire, ou encore le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée dont bénéficie l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;

- **soit revêtir le caractère d'un prélèvement sectoriel** et financer des actions d'intérêt commun au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, comme la taxe sur les spectacles, qui est versée à l'association pour le soutien du théâtre privé ou la cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) qui finance la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;

- **soit se rapprocher d'une contribution assurantielle**, en alimentant des fonds qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières, comme les différentes taxes sur les contrats d'assurance qui sont versées au Fonds national de garantie des risques agricoles, au Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages ou au Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions.

*b) L'obligation de plafonnement et de gage pour toute nouvelle affectation de taxe*

En vertu de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques, toute **nouvelle affectation** de taxe devrait d'une part **être plafonnée**, d'autre part **s'accompagner de la suppression d'une ou plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent à celui de la taxe dont l'affectation est prévue**.

Cette règle de gage est censée s'appliquer au sein du champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée.

Elle n'a cependant **pas été respectée**, comme en témoigne la création de nouvelles taxes affectées au profit des centres techniques industriels en loi de finances initiale pour 2016<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces taxes sont affectées au Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et à l'Institut des corps gras (ITERG), ainsi qu'au Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC), nouvellement créé.

c) Une alternative entre plafonnement et budgétisation à horizon 2017

La loi de programmation dispose enfin que les taxes affectées devaient toutes être plafonnées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Celles qui ne le seraient pas au 1<sup>er</sup> janvier 2017 se verraient alors budgétisées.

**Les dérogations à ce principe devaient, en théorie, faire l'objet d'une justification** dans une annexe du projet de loi de finances de l'année.

En réalité, l'extension du champ du plafonnement a été toute relative : entre 2014 et 2017, le nombre de plafonds a certes crû, passant de 60 taxes en 2014 à 75 en 2017, mais **de nombreuses taxes affectées demeurent non plafonnées sans que cette dérogation ne soit justifiée par des éléments objectifs et factuels.**

**Le montant de taxes affectées non plafonnées s'élève à environ 1,7 milliard d'euros** (hors secteurs local et social). Il convient de noter que les ressources dont bénéficie le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) représentent près de 40 % de ce total.

**Taxes affectées non plafonnées**

(en millions d'euros et en %; par ordre décroissant)

Opérateur et taxe	Produit de la taxe	En % du total
<b>CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée</b>	<b>654,68</b>	<b>38,9%</b>
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	8,40	0,5%
Taxe et prélèvements spéciaux au titre des films pornographiques ou d'incitation à la violence	0,00	0,0%
Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD)	17,97	1,1%
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	134,84	8,0%
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Distributeurs	218,93	13,0%
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Éditeurs	274,54	16,3%
<b>CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social</b>	<b>393,48</b>	<b>23,4%</b>
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	159,13	9,5%
Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	234,35	13,9%
<b>INPI - Institut national de la propriété industrielle</b>	<b>195,90</b>	<b>11,7%</b>
Redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre du commerce et des sociétés, établies par divers textes	195,90	11,7%
<b>ONEMA - Office national de l'eau et des milieux aquatiques (hors part dédiée à Ecophyto)</b>	<b>139,00</b>	<b>8,3%</b>
Redevances des agences de l'eau	139,00	8,3%
<b>ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs</b>	<b>134,06</b>	<b>8,0%</b>
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs - Conception	134,06	8,0%
<b>ANFr - Agence nationale des fréquences</b>	<b>95,30</b>	<b>5,7%</b>
Affectation d'une partie du produit de cession de la bande des 700 Mhz	95,30	5,7%
<b>ONEMA - Office national de l'eau et des milieux aquatiques</b>	<b>41,00</b>	<b>2,4%</b>
Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses (fraction Ecophyto)	41,00	2,4%
<b>ANSéS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail</b>	<b>19,55</b>	<b>1,2%</b>
Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires	3,30	0,2%
Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants	9,50	0,6%
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires	4,00	0,2%
Taxe sur les déclarations et notifications de produit du tabac	2,75	0,2%
<b>Autres (divers opérateurs)</b>	<b>8,31</b>	<b>0,5%</b>
<b>Total général</b>	<b>1 681,28</b>	<b>100,0%</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article encadre l'affectation des recettes fiscales à un double niveau : l'affectation ne peut être instituée ou maintenue que dans des cas énumérés de façon limitative et elle doit être plafonnée, d'éventuelles dérogations nécessitant alors une justification en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Ainsi, le I du présent article prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, **une ressource fiscale ne pourrait être affectée à un tiers (hors secteurs local et social) que si elle répond à l'un des trois critères alternatifs** suivants, proches des conditions fixées par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019 :

- **résulter d'un service rendu** par l'affectataire à un usager. Son montant doit alors pouvoir s'apprécier « sur des bases objectives » ;

- financer, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des **actions d'intérêt commun** ;

- financer des fonds nécessitant la constitution régulière de **réserves financières**.

Le II du présent article pose le **principe du plafonnement des recettes fiscales affectées à des opérateurs et à divers établissements sectoriels** au sein de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les taxes affectées aux opérateurs de l'État constituent un **point de fuite de la dépense publique** dans la mesure où elles ne sont pas comptées comme des dépenses et où l'évolution de leur montant n'est pas nécessairement en adéquation avec les besoins de leur affectataire.

Cependant, le financement par affectation de ressources fiscales n'est pas, en tant que tel, un obstacle à la bonne gouvernance des finances publiques dès lors que le produit de l'affectation et son périmètre font l'objet d'ajustements réguliers, en lien avec les besoins des opérateurs et de façon à les inciter à la maîtrise de leurs dépenses et au développement de leurs ressources propres.

Il est donc opportun que le mouvement amorcé par la loi de finances pour 2012, qui a posé le principe du plafonnement des taxes affectées, trouve un prolongement dans le présent projet de loi de programmation.



La doctrine de recours aux affectations d'imposition est détaillée au sein du rapport annexé au présent projet de loi. Les précisions apportées par le Gouvernement confirment **la continuité des critères fixés par le présent projet de loi avec la loi de programmation actuellement en vigueur** : le premier cas correspond à la « quasi-redevance », le deuxième au « prélèvement sectoriel » et le troisième à la « contribution assurantielle ».

En revanche, contrairement à la précédente loi de programmation, le présent projet de loi ne prévoit **aucune disposition visant à ce que la création d'une taxe affectée nouvelle s'accompagne de la suppression d'une autre ressource affectée pour un montant équivalent et ne fixe pas de date butoir** à laquelle les ressources affectées non encore plafonnées devraient l'être. Le présent projet de loi n'arrête **pas non plus d'objectif de diminution à périmètre constant des plafonds de taxes affectées**.

**Ce recul apparent doit cependant être nuancé** dans la mesure où le dispositif existant n'a pas eu de portée effective : à titre d'exemple, à rebours du principe d'une alternative entre plafonnement et rebudgétisation à horizon 2017, seule une taxe a été rebudgétisée en loi de finances initiale pour 2016, au motif que son produit était insuffisant pour l'opérateur<sup>1</sup>. La réduction du plafond n'a pas non plus été respectée : la réduction de la somme des plafonds pour 2015 s'élève à 274 millions d'euros, contre un objectif fixé à 283 millions d'euros. **La reconduction de ces dispositions, qui ont fait la preuve de leur inefficacité, ne paraît donc pas opportune.**

Au total, la maîtrise de la fiscalité affectée – et surtout des dépenses qu'elle permet de financer – repose à la fois sur l'extension du champ du plafonnement et sur la fixation de plafonds à un niveau adéquat.

Concernant le champ du plafonnement, il convient de noter que **le Gouvernement n'étend quasiment pas le champ de la fiscalité affectée plafonnée dans le projet de loi de finances pour 2018, en contradiction directe avec le II du présent article.**

S'agissant du niveau des plafonds, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, l'amendement COM-36 visant à énoncer un principe général selon lequel **le plafond arrêté en loi de finances initiale ne saurait être supérieur de plus de 5 % au rendement attendu de la taxe**. En effet, la fixation d'un plafond très au-delà du produit prévisionnel de la ressource affectée prive de toute portée pratique le dispositif en ne permettant pas au Parlement d'appréhender, à travers le niveau du plafond, les ressources réelles dont bénéficie l'opérateur, de façon comparable aux crédits d'une subvention.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Contribution d'archéologie préventive (CAP) dont l'Institut national d'archéologie préventive (Inrap) était l'affectataire.

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

### ARTICLE 16

#### **Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement**

**Commentaire : le présent article fixe un montant annuel minimal de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

À l'instar de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 et de l'article 18 de la loi de programmation pour 2014-2019, le présent article propose de fixer, pour chaque année de la période 2015-2017, un **plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire**, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 - soit à partir du début de la présente législature.

La trajectoire des mesures nouvelles au sens du présent article doit permettre de **suivre l'évolution des prélèvements obligatoires strictement imputables aux décisions de l'actuel Gouvernement**. Aussi exclut-elle les mesures prises par les collectivités territoriales, ou encore par les administrations de sécurité sociale (ASSO) gérées par les partenaires sociaux, à l'instar de l'assurance chômage et des régimes complémentaires d'assurance vieillesse (Agirc Arrco).

**La réduction cumulée des prélèvements obligatoires liée aux mesures nouvelles mises en œuvre par le Gouvernement sur les trois premières années du quinquennat devrait être supérieure ou égale à 21 milliards d'euros.**

**Montant des mesures nouvelles prévues en loi de programmation des finances publiques depuis 2012**

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul trois premières années de la trajectoire
LPFP 2012-2017	7	24	-3	-7	-3	-7				28
LPFP 2014-2019				-2	-6	-8				-16
PLPFP 2018-2022							-5	-9	-7	-21

Source : commission des finances du Sénat (d'après les lois de programmation des finances publiques 2012-2017 et 2014-2019 et le présent projet de loi)

D'après le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2018, **les mesures prévues dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 devraient avoir un impact de 5,6 milliards d'euros sur les recettes de l'État**, dont plus de la moitié serait liée au remplacement de l'impôt sur la fortune par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

**Impact prévisionnel en 2018 des mesures nouvelles postérieures au 1<sup>er</sup> juillet 2017 sur le champ de l'État**

(en milliards d'euros)

Mesures nouvelles État postérieures au 1 <sup>er</sup> juillet 2017	2018
Création de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI)	- 3,2
Suppression de la contribution de 3% sur les dividendes distribués	- 1,9
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique	- 1,3
Baisse du taux d'IS de 33 % à 25 %	- 1,2
Alignement fiscalité gazole / essence	+ 0,8
Hausse de la composante carbone	+ 1,1
<b>Total affiché par le Gouvernement</b>	<b>- 5,6</b>
<b>Total hors baisse du taux d'IS</b>	<b>-4,4</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du rapport économique, financier et social annexé au projet de loi de finances pour 2018)

Il faut noter que **les estimations du Gouvernement incluent l'incidence de la première étape de mise en place d'un taux d'impôt sur les sociétés de 25 %**, consistant en un taux de 28 % applicable aux petites et moyennes entreprises jusqu'à 75 000 euros de bénéfices pour les exercices

ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pourtant, **cette mesure résulte de la loi de finances pour 2017<sup>1</sup>, adoptée sous la précédente mandature.**

Retraité de cet élément, **la baisse des prélèvements obligatoires résultant des mesures prises depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017 par le Gouvernement n'est que de 4,4 milliards d'euros, soit un montant inférieur à l'objectif fixé par le présent article.**

\*

**Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.**

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le Gouvernement, *« la baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra avec une baisse d'un point de PIB d'ici 2022, dont plus de 10 milliards d'euros de baisse d'ici à fin 2018, bénéficiant à la fois aux ménages et aux entreprises. Sur la période de programmation, le taux de prélèvements obligatoires sera ramené de 44,7 % en 2017 à 43,6 % en 2022 ».*

Comme cela a été souligné dans l'exposé général du présent rapport, **la baisse des prélèvements obligatoires prévue au titre de l'année 2018 dans le cadre du présent projet de loi (6,7 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB) est finalement deux fois inférieure au montant initialement annoncé lors du débat d'orientation des finances publiques (0,6 point de PIB).** Le principal changement tient à la mise en œuvre en deux temps de la bascule des cotisations salariales sur la contribution sociale généralisée (CSG) au cours de l'année 2018, dont le rendement attendu s'élève à 4,5 milliards d'euros.

Sur l'ensemble du quinquennat, la baisse des prélèvements obligatoires prévue par le Gouvernement n'en reste pas moins très significative (1,1 point de PIB) et **l'État porte la majeure partie de la réduction des prélèvements obligatoires sur la période 2016-2018, qui devrait s'élever à environ 21 milliards d'euros.**

**La concentration des efforts en recettes sur l'État pose la question de la trajectoire du déficit de l'administration centrale :** en l'absence de maîtrise résolue des dépenses des ministères, le risque est grand d'une dégradation du solde budgétaire liée à la diminution des recettes de l'État.

**Or le Parlement ne dispose pas des éléments nécessaires pour porter une appréciation sur la répartition de l'effort de maîtrise de la dépense, comme votre rapporteur général s'est attaché à le mettre en évidence dans l'exposé général du présent rapport.**

---

<sup>1</sup> Article 11 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Si les baisses d'impôt prévues par le projet de loi de finances apparaissent nécessaires après plusieurs années marquées par une politique fiscale peu lisible, **en revanche la répartition de l'effort en dépenses et l'évolution induite du solde budgétaire de l'État demeurent flous et incitent à la plus grande vigilance.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 17

### Plafonnement et pilotage des dépenses fiscales

**Commentaire : le présent article prévoit deux modalités d'encadrement des dépenses fiscales. D'une part, leur montant est limité, annuellement, à une fraction de 28 % des recettes fiscales nettes du budget général. D'autre part, les dépenses fiscales créées ou étendues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne pourront l'être que pour une durée maximale de quatre ans.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LES DÉPENSES FISCALES : 457 DISPOSITIFS POUR UN MONTANT PRÉVISIONNEL DE PRÈS DE 100 MILLIARDS D'EUROS EN 2018*

**Pour 2018, sont recensées 457 dépenses fiscales pour un coût total estimé à 99,8 milliards d'euros en 2018 et à 93,0 milliards d'euros en 2017<sup>1</sup>.**

Le concept de dépenses fiscales, dont la définition est rappelée dans le deuxième tome du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2018, recouvre **toutes les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales** qui a sa contrepartie pour le contribuable dans l'allègement de la charge fiscale qui aurait résulté de l'application de la norme.

La **notion repose donc sur l'écart à la norme fiscale** et englobe l'ensemble des **réductions d'impôt** (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des **crédits d'impôt** (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une dépense budgétaire en direction du contribuable concerné).

**Les dépenses fiscales doivent être distinguées des remboursements et dégrèvements, qui ne comptabilisent que les dépenses budgétaires effectives** (« dépenses en atténuation de recettes ») et non les réductions d'impôt. La distinction peut être difficile dans la mesure où certains dispositifs agrègent réduction et crédit d'impôt. Par exemple, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) donne lieu à une réduction d'impôt sur les sociétés (IS), reportable sur trois ans, qui minore à ce titre les recettes perçues par l'État. L'excédent non imputé est remboursé au contribuable, à l'issue des trois années, sous forme de crédit d'impôt. Seul ce remboursement constitue une « dépense en atténuation de recette »

---

<sup>1</sup> Tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 15.

retracée dans les « Remboursements et dégrèvements », tandis que le coût total de la dépense fiscale est la somme de la minoration de l'impôt et du crédit restitué.

Le **coût des dépenses fiscales est concentré** : dix dépenses représentent à elles seules plus de la moitié du coût total. Les deux dépenses les plus importantes en termes quantitatifs sont le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)** pour un montant estimé en 2018 à 21,0 milliards d'euros, et le **crédit d'impôt recherche (CIR)**, chiffré à environ 5,8 milliards d'euros.

Il convient de noter que le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoient la **suppression du CICE et son remplacement par un allègement de cotisations patronales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>**.

## **B. UN PILOTAGE INEXISTANT DES DÉPENSES FISCALES**

Le premier rapport concernant les dépenses fiscales date de 1979<sup>2</sup>.

Le **recensement des dispositifs et de leur coût a considérablement progressé** : depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales<sup>3</sup>, et depuis 2005 (projet de loi de finances pour 2006) le projet annuel de performances de chaque mission présente les dépenses fiscales qui lui sont liées<sup>4</sup>, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens contribuant à l'atteinte des objectifs d'une politique publique donnée.

A ce travail d'inventaire se sont ajoutées des **tentatives pour piloter l'évolution du coût des dépenses fiscales**.

L'article 14 de la loi de programmation pour 2012-2017<sup>5</sup> avait ainsi mis en place un plafonnement du montant des dépenses fiscales, exprimé en euros courants à périmètre constant.

**La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, actuellement en vigueur, prévoit deux dispositifs relatifs aux dépenses fiscales** : d'une part, elle fixe un **plafond** sur le montant total des dépenses fiscales et leur montant hors CICE, d'autre part, elle prévoit que les dépenses fiscales et niches sociales créées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 soient

---

<sup>1</sup> Article 42 du projet de loi de finances (PLF) et article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018.

<sup>2</sup> Conseil des impôts, rapport sur les dépenses fiscales, 1979.

<sup>3</sup> Une « annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales » est prévue à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>4</sup> L'article 51 de la loi précitée prévoit également que chaque projet annuel de performance présente une évaluation des dépenses fiscales.

<sup>5</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

« **revues** » à l'issue d'une période de trois années. En outre, « *le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années* ».

**L'efficacité de l'un comme l'autre dispositif paraît très relative.**

**Le double plafond n'a pas été respecté ; les dispositions relatives à l'évaluation des dépenses fiscales se sont révélées peu opérationnelles** et n'ont pas suffi à impulser une démarche méthodique d'expertise des « niches ».

**Ainsi, le montant des dépenses fiscales a progressé en 2016 plus rapidement** que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques et, même en incluant les évaluations préalables des lois de finances dans le champ des évaluations de dépenses fiscales – ce qui est, sur le fond, très contestable – le taux de dépenses fiscales évaluées au cours de l'année 2016 ne s'est élevé qu'à 1,1 %. Une analyse plus objective conduit à retenir la seule évaluation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif à l'aide à la rénovation énergétique des logements, publié en avril 2017, soit un **taux de revue des niches fiscales de 0,2 %**.

**Un constat similaire peut être dressé concernant l'année 2015** : le plafond a été dépassé de 2,6 milliards d'euros en raison de la montée en charge plus rapide que prévu du CICE et aucune dépense fiscale n'a fait l'objet d'une évaluation – à l'exception des évaluations préalables des lois de finances, dont la qualité méthodologique ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

**L'évaluation des dépenses fiscales est donc, pour l'heure, quasiment inexistante** et ne permet pas à la représentation nationale, ni au Gouvernement, de disposer d'une vision cohérente et documentée des centaines de dispositifs fiscaux dérogatoires qui diminuent le montant des recettes perçues par l'État.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

**Le I du présent article crée un plafond de dépenses fiscales exprimé en fraction des recettes fiscales nettes du budget général** : les dépenses fiscales **ne devront pas excéder 28 %** des recettes nettes des dépenses fiscales – dont devront être déduites non seulement les remboursements et dégrèvements d'impôt, mais aussi la part des dépenses fiscales qui n'est pas retracée dans la mission « Remboursements et dégrèvements ».



Le II du présent article prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, devront être limitées à une durée maximale de quatre ans « précisée par le texte qui les institue ».

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été modifié par un amendement du Gouvernement présenté à la suite d'un débat intervenu en commission des finances sur l'impact de la suppression du CICE sur le ratio de 28 %.

Une trajectoire de réduction du ratio a ainsi remplacé le taux fixe de 28 %, avec une cible finale de 25 % en 2022.

#### Trajectoire du ratio de dépenses fiscales prévue par le présent article à la suite des modifications apportées par l'Assemblée nationale

	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio dépenses fiscales/recettes nettes des dépenses fiscales	28 %	28 %	27 %	26 %	25 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du présent projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale)

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le plafonnement des dépenses fiscales est un outil utile au suivi de leur évolution et à la maîtrise des finances publiques : il s'agit d'éviter que des « niches » trop nombreuses et de trop grande ampleur ne diminuent de façon trop importante les recettes publiques et n'augmentent encore davantage le besoin de financement de l'État.

Cependant, par définition, les dépenses fiscales constituent des dispositifs « de guichet » qui ne peuvent pas véritablement être pilotés par le gestionnaire public : aussi, ce n'est pas le caractère « contraignant » ou « mordant » du plafond qui fonde sa pertinence, mais bien la qualité de l'information qu'un tel indicateur apporte concernant l'évolution du poids des « niches » fiscales sur les finances publiques.

Or la définition du dénominateur du ratio proposé ne paraît pas satisfaisante : celui-ci ne serait pas constitué des recettes fiscales nettes au sens standard du terme (c'est-à-dire après déduction des remboursements et dégrèvements), mais d'un agrégat *sui generis* consistant à soustraire du montant des recettes brutes le coût total des dépenses fiscales. Une telle opération pose des problèmes méthodologiques dans la mesure où le chiffrage de ce coût est soumis à de fortes incertitudes : d'après les données

présentées dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au projet de loi de finances pour 2018, **plus de la moitié des dépenses fiscales ne peuvent pas être correctement évaluées.**

**En outre, la limitation dans le temps des dépenses fiscales peut également être utile** afin d'inciter le Gouvernement et la représentation nationale à se poser régulièrement la question du maintien des dispositifs dérogatoires en matière fiscale.

**Cependant, ne paraît pas justifié l'allongement d'un an prévu par le présent projet de loi par rapport à la précédente loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait une durée maximale de trois ans pour les dépenses fiscales nouvellement créées ou étendues. C'est pourquoi votre commission a adopté l'amendement COM-17 de Victorin Lurel** visant à ce que les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne soient applicables que pour une durée maximale de trois ans - contre quatre ans dans le texte du Gouvernement.

**Au total, le présent article paraît insuffisamment ambitieux** et il est à craindre qu'il ne permette pas réellement d'engager une démarche rigoureuse d'évaluation des dépenses fiscales. Depuis les travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, qui ont donné lieu au rapport « Guillaume » de 2011, qui ont porté sur 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales auxquelles était attribuée une note synthétique, **aucune démarche globale d'évaluation qualitative n'a été entreprise alors même que le montant des dépenses fiscales atteint des niveaux inégalés.**

**L'examen des lois de programmation successives donne d'ailleurs à voir un renoncement progressif** : les dispositifs d'encadrement des dépenses fiscales sont de moins en moins stricts et les objectifs en matière d'évaluation de l'efficacité des dispositifs de moins en moins contraignants.

Ainsi, l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017<sup>1</sup> prévoyait qu'un cinquième des dépenses fiscales et niches sociales devait faire l'objet « *d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité* » - à défaut, elles devaient cesser de s'appliquer dans un délai de douze mois.

L'article 23 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 restreignait considérablement l'évaluation qui n'était plus obligatoire que pour les seuls dispositifs créés ou étendus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour une durée limitée.

Le présent article marque l'aboutissement de ce recul en ne fixant **aucun objectif d'évaluation des dépenses fiscales.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Seuls les dispositifs les plus importants ont fait l'objet de travaux d'évaluation, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)<sup>1</sup> ou le crédit d'impôt recherche (CIR)<sup>2</sup>. Si le centrage sur les dépenses fiscales les plus lourdes présente l'avantage de traiter un volume budgétaire considérable à travers une évaluation unique, il conduit à laisser de côté une masse de petits dispositifs et à ne jamais poser la question de la cohérence d'ensemble du système socio-fiscal français.

Pourtant, une telle démarche pourrait utilement s'inscrire dans le processus « Action publique 2022 » lancé par le Gouvernement.

**Votre commission a donc adopté l'amendement COM-37, à l'initiative de son rapporteur**, visant à ce que les dépenses fiscales représentant plus de 2 % du montant des dépenses fiscales de l'État pendant trois exercices successifs fassent l'objet d'une évaluation indépendante bisannuelle permettant d'en mesurer l'efficacité.

En outre, afin de renforcer la diffusion et la réutilisation des données mises à la disposition du Parlement, votre commission a également adopté, **à l'initiative de Vincent Éblé, l'amendement COM-6** tendant à ce que les données concernant les dépenses fiscales présentées dans l'annexe « Voies et Moyens » au projet de loi de finances de l'année soient mises en ligne sous un format exploitable par un logiciel de traitement de données.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Comité de suivi et d'évaluation du CICE, devenu le comité de suivi des aides publiques, piloté par France Stratégie.

<sup>2</sup> Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI), au sein du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

## ARTICLE 18

### Plafonnement et pilotage des « niches sociales »

**Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, que le montant total des niches sociales ne peut excéder annuellement 14 % des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire ; d'autre part, que les niches sociales créées ou étendues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne pourront l'être que pour une durée maximale de trois ans.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. UN MONTANT TOTAL DE 46,5 MILLIARDS D'EUROS DE « NICHES SOCIALES » EN 2017

L'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale propose une définition des « niches sociales », « *dispositifs dérogatoires correspondant à une réduction du niveau des prélèvements sociaux accordée en vue de l'atteinte d'objectifs de politiques publiques (baisse du coût du travail en faveur de l'emploi, augmentation du pouvoir d'achat, acquisition de droits sociaux contributifs, etc).* Ils constituent pour le financement de la sécurité sociale l'équivalent des dépenses fiscales pour l'État ».

La loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur définit les niches sociales comme les « *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* ».

Autrement dit, ces « niches sociales » se présentent sous la forme :

- **d'exonérations**, soit la réduction totale ou partielle des montants dus, souvent par **réduction des taux ou application d'allègement** ;

- **d'exemptions** totales ou partielles **de l'assiette** de ces cotisations et contributions.

**Coût des niches sociales recensées dans l'annexe 5 au PLFSS**

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	
			Coût	Évolution
<b>Coût total exonérations compensées</b>	36 856	38 615	54 745	+42%
<i>Dont allègements généraux<sup>(1)</sup></i>	28 974	30 725	33 559	9 %
<i>Dont mesures ciblées</i>	7 882	7 890	7 009	-11%
<i>Dont mesures de pouvoir d'achat en faveur des actifs</i>			14 177	
<b>Coût total exemptions d'assiette</b>	7 480	7 925	7 804	-2 %
<b>Total</b>	<b>44 336</b>	<b>46 540</b>	<b>48 372</b>	<b>3,9 %</b>

Source : annexe 5 au PLFSS pour 2018

Comme l'illustre le tableau présenté ci-dessus, les « niches sociales » sont évaluées à **46,5 milliards d'euros en 2017**, dont 30,7 milliards d'euros au titre des allègements généraux, 7,9 milliards d'euros au titre des mesures ciblées et 7,9 milliards d'euros au titre des exemptions d'assiette.

**B. DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE DES NICHES SOCIALES INCONSTANTS**

L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012<sup>1</sup> avait introduit un mécanisme visant à maîtriser la progression des niches sociales en fixant **l'obligation de compenser toute création ou extension de niche sociale par la suppression ou la réduction d'autres niches.**

L'actuelle loi de programmation des finances publiques a instauré (article 20) un objectif de stabilisation en valeur, **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, du montant annuel des niches sociales, hors allègements généraux.**

En outre, cette règle s'apprécie par rapport au montant annuel des **niches sociales recensées dans l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale<sup>2</sup> (PLFSS) et faisant l'objet d'une évaluation chiffrée** (hors réduction « Fillon »).

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>2</sup> Annexe présentant les mesures d'exonérations de cotisations et contributions sociales et leur compensation, prévue par l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale.

**Ce nouvel instrument de pilotage du montant des niches sociales devait renforcer leur encadrement et leur suivi, dans un contexte de manque de connaissance complète des niches sociales.**

Néanmoins, l'annexe 5 au projet de loi de financement pour 2017 précise que si « *ces dispositifs d'encadrement et de suivi jouent un rôle incitatif important* », ils n'ont « *cependant pas empêché, en tant que tels, l'extension ou la création de nouveaux dispositifs dérogatoires aux cours des dernières années, notamment (...) la création de nouveaux dispositifs dérogatoires, comme la majoration de la déduction forfaitaire de cotisations patronales de 0,75 euros par heure effectuée à 2 euros en loi de finances rectificative pour 2015 (...)* ».

### **C. UNE LIMITATION DANS LE TEMPS DES NICHES SOCIALES PEU EFFICACE**

#### **1. Les LPFP 2009-2012, 2011-2014, 2012-2017 : une durée maximale d'application des niches sociales faiblement effective**

Le II de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoyait une application limitée à quatre ans pour toute création ou extension de niche sociale.

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup>, inséré par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a repris cette disposition. À l'initiative de la commission des finances du Sénat, cet article s'appliquait non seulement aux mesures prises entre 2011 et 2014, mais aussi, comme précédemment, à celles prises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Néanmoins, il s'agissait de deux dispositions non normatives, n'ayant donc aucune valeur juridique contraignante<sup>2</sup>.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a repris le principe d'une limitation de la durée des niches sociales, mais si chaque nouvelle disposition législative créant une « niche » doit préciser la période pour laquelle elle s'applique, cette période n'est plus nécessairement limitée à quatre ans.

En pratique, ces dispositions ont eu un effet limité sur les niches sociales – et fiscales-, le principe n'étant que partiellement appliqué : même dans les cas où une durée limitative est effectivement prévue, l'absence d'évaluations précises et détaillées ne pouvait conduire à rationaliser les mesures existantes et à envisager leur suppression.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup> Ces deux articles font partie de ceux dont l'article 1<sup>er</sup> de la LPFP concernée indique qu'ils sont pris sur la base de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, relatif aux dispositions non normatives des lois de programmation des finances publiques.

## **2. La LPFP 2014-2019 : une « révision » des niches sociales au plus tard trois ans après leur entrée en vigueur**

La loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur prévoit (article 21) que les créations ou extensions de niche fiscale ou sociale, instaurées par un texte postérieur au 1<sup>er</sup> 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.

Le principe d'une durée limitée n'est donc plus explicitement formulé. Alors que le rapport annexé au projet de loi de programmation évoquait un dispositif « *limitant à trois années les nouvelles dépenses fiscales et niches sociales* », la rédaction du texte posait un principe moins normatif, celui d'une « révision » dont les enjeux et les objectifs n'étaient pas précisés.

Au regard du caractère ambigu de l'article proposé, la commission des finances du Sénat avait adopté un amendement **permettant de revenir à un principe explicite de limitation de la durée des niches fiscales et sociales**. Au surplus, ce principe de « révision » présente une certaine redondance avec l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, instaurant une « **évaluation** » **six mois avant l'expiration du délai pour lequel la niche sociale (et fiscale) a été adoptée**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. UN NOUVEL INSTRUMENT DE PILOTAGE DES NICHES SOCIALES, DESTINÉ À EN CONTENIR LE MONTANT**

Le I du présent article instaure un nouvel instrument de pilotage des niches sociales destiné à contenir leur montant total en examinant chaque année **la part des niches sociales dans la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire**.

Cette part est fixée à **14 %**.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **la méthode de calcul du ratio de « niches sociales » se calcule de la façon suivante :**

- au numérateur figure le coût des « niches », présenté en détail dans l'annexe 5 au projet de loi de financement pour 2018, en distinguant les allègements généraux, les réductions de taux de cotisation, les exonérations ciblées compensées (par dotations budgétaires et/ou par recettes fiscales), ainsi que les abattements et exemptions d'assiette ;

- au dénominateur figurent les recettes totales des régimes de base et du FSV, présentées en détail dans l'annexe B et l'annexe 4 au projet de loi de financement, auxquelles s'ajoute le coût des exonérations ciblées non compensées. En revanche, le coût des autres dispositifs ne figure pas au dénominateur, dès lors que les recettes fiscales ou les dotations budgétaires dont bénéficie la sécurité sociale font déjà partie des recettes. Par ailleurs, le coût des exemptions et abattements d'assiette n'est pas non plus ajouté au dénominateur, dans la mesure où des prélèvements spécifiques visant à limiter l'impact de ces niches ont été instaurés (forfait social, prélèvement sur les stock-options, attributions gratuites d'options, retraites supplémentaires...) et alimentent également les recettes totales.

Le ratio, fixé à 13,1 % pour 2019, intègre la transformation du CICE en allègements généraux.

### B. UNE LIMITATION DANS LE TEMPS DES NICHES SOCIALES

Le II du présent article prévoit en outre que les créations ou extensions de niches sociales **instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans**, « précisée par le texte qui les institue ».

Ainsi, cette rédaction **fixe explicitement une durée limitée** tout en reprenant le principe fixé par l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 selon lequel chaque nouvelle disposition législative tendant à créer une « niche » sociale est tenue de préciser la période pour laquelle elle s'applique.

#### La règle de « durée limitée des niches » de 2009 à 2014

<p><b>Article 16 de la LPFP 2012-2017</b> (abrogé)</p>	<p>Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattement d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, ne sont <b>applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue</b>.</p>
<p><b>Article 21 de la LPFP 2014-2019</b> (en vigueur)</p>	<p>Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte postérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, <b>doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur</b>.</p>



<b>Article 18 du présent projet de LPPF</b>	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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que <b>pour une durée maximale de trois ans, précisée par le texte qui les institue.</b>
---	--

Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de programmation

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**L'encadrement de l'évolution du montant des niches sociales et la limitation de leur durée d'application** constituent des outils de suivi et de maîtrise des niches sociales qui jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas fait leur preuve.

Or, dans la mesure où elles diminuent les ressources des régimes obligatoires de base lorsqu'elles ne sont pas compensées par l'État, ou diminuent les ressources de l'État lorsqu'elles le sont, **ces niches sociales doivent rester dérogatoires à la norme.**

**Afin d'approfondir la connaissance des « niches sociales »,** l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont conjointement mené en 2015 une **revue de dépenses** sur les exonérations et exemptions de cotisations sociales spécifiques dans le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques en vigueur. Celle-ci a porté sur **92 dispositifs spécifiques, concernant des cotisations et contributions sociales assises sur des revenus liés directement ou indirectement au travail.**

Cette revue des dépenses a permis *« l'amélioration de la connaissance financière de certains dispositifs et des effets économiques de certains dispositions, et la réalisation d'une étude de l'impact du renforcement de la réduction générale des cotisations patronales sur l'avantage différentiel offerts par les dispositifs spécifiques, ainsi que la construction d'une méthode d'analyse transversale de la pertinence et de l'efficacité de ces dispositifs »*<sup>1</sup>.

Ainsi, une série d'indicateurs a été établie, permettant de signaler les dispositifs susceptibles d'être peu pertinents (absence d'évaluation, absence d'objectifs, caractère trop restreint ...). Il ressort des travaux de la mission que **54 dispositifs n'ont jamais été évalué, pour un coût de plus de 5 milliards d'euros. 37 ont été évalués au moins une fois : « parmi ceux-là, 28 % ont été évaluées négativement, représentant 46 % du coût total ».**

<sup>1</sup> Annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

### Résultats de la revue de dépenses menée par l'IGAS et l'IGF en juin 2015

	Nombre de dispositifs	En %	Coût 2014 (en millions d'euros)	En %
Jamais évalué	54	59	5 078	34
Évalué au moins une fois	37	40	10 012	66
Non pertinent	1	1		
Total	92	100	15 090	100

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017

La stabilisation d'une année sur l'autre du montant total des niches sociales paraissait en outre difficile à tenir dans la mesure où une large part de ces dernières repose sur la masse salariale, sujette à de multiples variations découlant de la conjoncture économique.

Force est de constater la **faible rationalisation des niches sociales ces dernières années**, en dépit des mécanismes existants, attestant de la difficulté du pilotage des niches sociales.

**S'il témoigne d'un nouveau tâtonnement dans le choix d'un instrument de pilotage idéal des « niches sociales », l'option d'un plafond, exprimé en pourcentage des recettes, apparaît innovante.**

Au surplus, votre rapporteur accordera une attention toute particulière aux textes créant ou étendant une niche sociale à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, afin de déterminer si **le volontarisme affiché quant à la durée maximale d'application d'une niche sociale** se traduit dans la pratique.

Quand bien même une durée d'application limitée à une création ou extension de niche sociale serait-elle fixée, **cette limitation temporelle devra aller de pair avec un meilleur contrôle de leur efficacité** : la poursuite de « l'effort de rationalisation des dispositifs au regard des objectifs d'efficacité de la dépense publique, de simplification et de lisibilité du prélèvement social » mentionnée à l'annexe 5 du projet de loi de financement pour 2018 est de bonne augure, d'autant plus votre rapporteur partage le constat selon lequel le développement des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales « fait perdre l'essentiel de leur intérêt aux dispositifs spécifiques qui préexistaient, dont l'avantage financier devient nul aux niveaux des salaires pour lesquels ces exonérations sont les plus efficaces, invitant davantage encore que par le passé à en reconsidérer l'utilité ».

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

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

**CHAPITRE PREMIER A**

**RAPPORT SUR LA CONFORMITÉ DES PROJETS DE LOI DE**  
**PROGRAMMATION À LA LOI DE PROGRAMMATION DES**  
**FINANCES PUBLIQUES**

*ARTICLE 18 bis*

**Rapport sur la cohérence des projets de loi de programmation à la loi de**  
**programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport permettant de s'assurer de la cohérence des différents projets de loi de programmation.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article a été introduit par nos collègues députés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

Il prévoit, à l'occasion du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, que le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de « *s'assurer de la cohérence du projet de loi envisagé avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur* ».

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que le présent article vient **utilement enrichir l'information des parlementaires**, qui pourront plus aisément apprécier la cohérence d'ensemble des différents projets de loi de programmation soumis à leur examen.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## CHAPITRE PREMIER

### ÉTAT ET OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

#### ARTICLE 19

*(Art. 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014*

#### **Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs**

**Commentaire : le présent article prévoit d'interdire à l'Etat et aux organismes divers d'administration centrale de conclure, en qualité de crédit-preneur, des contrats de crédit-bail.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Le I de l'article 34 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019<sup>1</sup> prévoit que « *les organismes, autres que l'Etat, 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, ne peuvent conclure des 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 besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.* »

Toutefois, le II de ce même article permet à l'Etat de conclure un contrat de crédit-bail pour le compte d'une personne publique mentionnée au I, sous deux conditions :

- d'une part, que le ministère de tutelle ait procédé à l'instruction du projet ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

- d'autre part, que l'opération soit soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques et sur la situation financière de la personne publique.

#### **Le crédit-bail**

Régies par les articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier, les opérations de crédit-bail comportent trois étapes :

- l'acquisition du bien immobilier ou mobilier par un établissement financier, qualifié de crédit-bailleur, sur les indications du crédit-preneur, à qui le bien est ensuite livré ;
- la prise d'effet du contrat de crédit-bail sur une période de location, correspondant généralement à la durée d'amortissement du bien loué ;
- le terme du contrat de crédit-bail, laissant au crédit-preneur trois options : la restitution du bien loué à l'établissement de crédit, le renouvellement du contrat contre des loyers réduits, ou la levée de l'option d'achat et l'acquisition du bien contre le versement de sa valeur résiduelle.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose d'**interdire à l'État et aux organismes divers d'administration centrale de recourir à des contrats de crédit-bail.**

Le I du présent article modifie l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Il interdit à l'État et aux organismes 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 conclure, en qualité de crédit-preneur, des 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 besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.

Le II du présent article précise que **ces nouvelles dispositions s'appliquent aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018.**

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

À l'initiative notre collègue député Joël Girault, rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision rédactionnelle.

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre rapporteur général approuve l'interdiction du recours au crédit-bail** par l'État et les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques. Ces dispositions ne s'appliqueront pas aux collectivités locales.

Cette interdiction participe des **règles de pilotage des finances publiques**. À l'instar d'autres types de contrats de tiers financement, le crédit-bail se caractérise par un lissage de la dépense dans le temps.

Ce procédé présente un avantage en comptabilité budgétaire, mais **son coût total se révèle souvent supérieur à un financement direct par la personne publique**. Le lissage budgétaire est donc neutralisé en comptabilité nationale.

Si ces opérations concernent tous types de biens, leur ampleur financière est particulièrement marquée dans le domaine immobilier. Le rapport de la commission des finances de mai 2017 sur la politique immobilière de l'État insistait d'ailleurs sur ce point.

Étayant l'analyse établie par l'inspection générale des finances dans un rapport de 2015<sup>1</sup>, nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac observaient que « *l'intérêt économique à long terme [des contrats de crédit-bail] demeure incertain, a fortiori dans un contexte de taux d'intérêt très faibles. Or si ces choix sont opérés par les ministères occupants, leurs conséquences financières engagent l'État propriétaire. (...) Le rapport de l'inspection générale des finances a ainsi calculé que le coût global des cinq contrats conclus entre 2012 et juin 2015 pour un montant total de 1,1 milliard d'euros, serait renchéri de 5 % par rapport à un financement direct de l'État, sans intermédiaire.* »<sup>2</sup>

**L'encadrement actuellement en vigueur**, limitant l'interdiction aux organismes divers d'administration centrale, est **peu opérant** puisque l'État peut y recourir pour leur compte.

De fait, **le recours au crédit-bail s'est fortement accru ces dernières années**, en parallèle d'un renforcement des règles encadrant les marchés de partenariat<sup>3</sup>.

Selon les informations transmises par la direction de l'immobilier de l'État, six opérations d'acquisition par crédit-bail immobilier ont été conclues

---

<sup>1</sup> « *Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État* », Inspection générale des finances, novembre 2015.

<sup>2</sup> « *De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace* », Rapport d'information n° 570 (2016-2017) de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 mai 2017.

<sup>3</sup> L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics unifie et consolide les différentes formules de partenariat public-privé existantes au profit d'une forme unique : le marché de partenariat.

depuis 2012 (voir tableau ci-après). Or **leur montant total atteint 1,2 milliard d'euros, soit 45 % du montant total des cessions immobilières** effectuées sur la même période, ayant permis de financer la modernisation du parc immobilier de l'État.

Le coût total d'acquisition du site « Olympe de Gouges » acquis en 2015 pour le compte du ministère de la Justice s'élève ainsi à 241,5 millions d'euros<sup>1</sup>, pour une valeur de l'actif estimée à 180,5 millions d'euros.

Une telle disproportion illustre la **difficile soutenabilité de ce mode de financement**.

### Les six opérations réalisées en crédit-bail immobilier depuis 2012

(en millions d'euros)

	Le Ponant	Le Visalto	La Garance	Millénaire III	Tour Séquoia	Levallois
Ministère	Intérieur	Éducation nationale	Intérieur	Justice	Ecologie	Intérieur
Année de réalisation	2012	2014	2014	2015	2015	2016
Valeur de l'actif	121	84,75	181	180,5	450,2	183,7

Source : direction de l'immobilier de l'État

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

<sup>1</sup> Ce montant recouvre les 215,5 millions d'euros correspondant au cumul des redevances annuelles de juillet 2016 à décembre 2031, ainsi qu'à 26 millions d'euros d'avance preneur.



*ARTICLE 19 bis (nouveau)*

*(Article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)*

**Encadrement du taux de mise en réserve de l'État**

**Commentaire : le présent article vise à encadrer le taux de mise en réserve de l'État qui devra être compris entre 3 % et 6 % des crédits ouverts sur le budget de l'État (hors dépenses de personnel).**

Résultant de l'adoption par votre commission de **l'amendement COM-38 de son rapporteur**, le présent article vise à encadrer le taux de mise en réserve de l'État en lui fixant un plancher et un plafond : ainsi, le taux de crédits « gelés » devrait être compris entre 3 % et 6 % des crédits ouverts (hors dépenses de personnel).

En effet, sous la précédente mandature, ce taux a atteint des montants très élevés (8 % sur les crédits hors dépenses de personnel, voire plus de 10 % sur certains programmes budgétaires) remettant en cause le respect de l'autorisation parlementaire. Le Gouvernement s'est désormais engagé à revenir à une pratique plus conforme au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses et a indiqué que le taux des crédits gelés s'élèverait à 3 % en 2018.

Pourtant, le projet de loi de programmation ne prévoit aucune disposition relative à la mise en réserve – alors que c'était le cas des précédentes lois de programmation de l'État. Le présent article vise donc à s'assurer que le Gouvernement respectera bien son engagement de renouer avec un taux de mise en réserve compatible avec le respect de l'autorisation parlementaire.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 20

### Création d'un rapport d'information annuel sur les garanties de l'État

**Commentaire :** le présent article prévoit de remplacer les dispositifs existants d'information du Parlement sur la mise en œuvre des garanties accordées par l'État par un rapport unique recensant les garanties octroyées au cours de l'année passée.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LES GARANTIES ACCORDÉES PAR L'ÉTAT : UN ENSEMBLE PROTÉIFORME

Une garantie de l'État consiste en une assurance donnée par l'État à une personne tierce de verser lui-même, dans l'hypothèse de la manifestation de certains risques, les sommes nécessaires à la bonne fin d'une opération donnée. La qualité de la personne à laquelle l'État apporte sa garantie comme le risque couvert et la nature de l'opération concernée peuvent varier considérablement.

Les garanties accordées par l'État sont par conséquent de nature très diverse. Elles recouvrent ainsi la dette garantie<sup>1</sup>, les garanties de change, les engagements pris par l'État dans le cadre d'un plan de restructuration ou d'une cession d'entreprise ou encore des opérations sans sous-jacent financier<sup>2</sup> (ou dont le sous-jacent financier devient annexe).

Il faut bien distinguer l'encours des garanties du montant des appels en garantie.

Les garanties accordées par l'État - qui ne se traduiront potentiellement jamais par une charge budgétaire - sont recensées au sein des engagements hors bilan de l'État, dans le compte général de l'État (CGE) joint au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes : elles correspondent en effet, conformément à la définition du recueil des normes comptables de l'État, à « une obligation potentielle de l'État à l'égard de tiers résultant d'évènements dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'un ou plusieurs évènements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'État ». Plus précisément, les garanties accordées

---

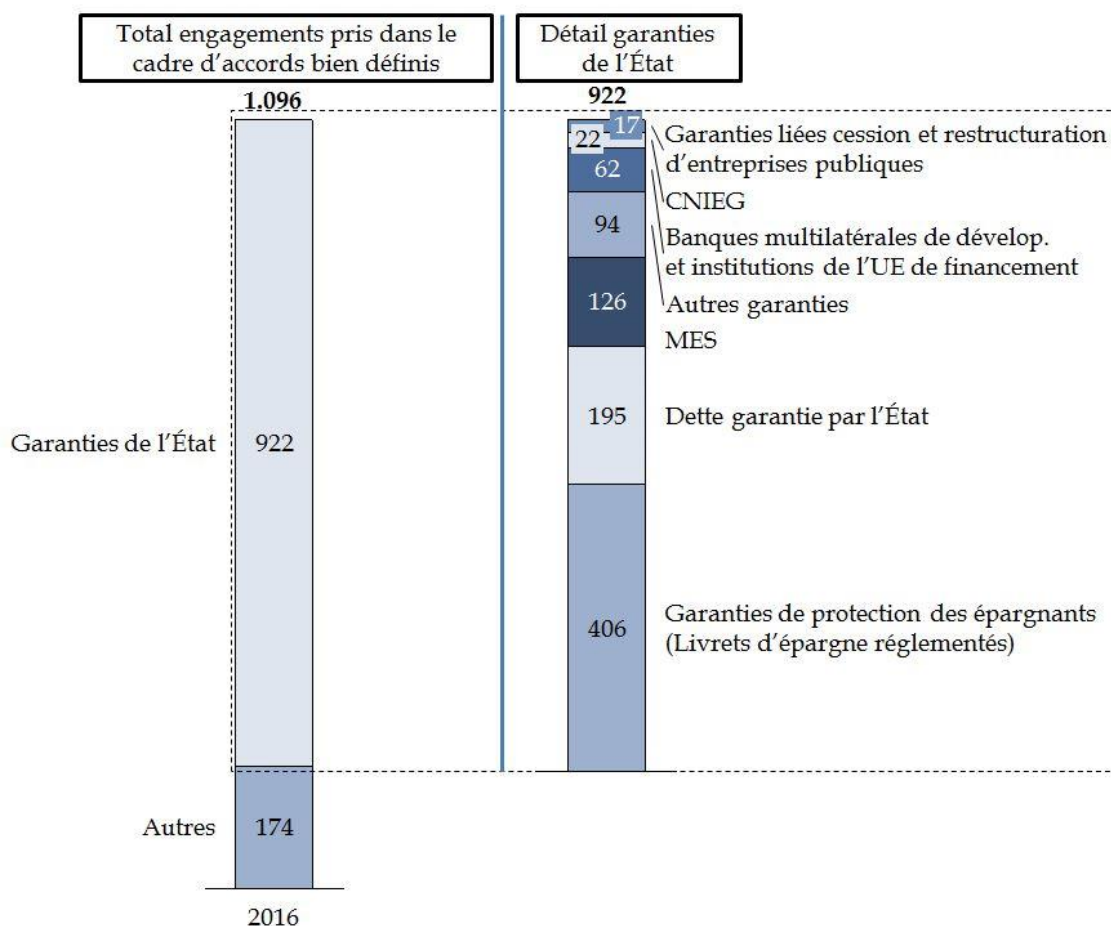
<sup>1</sup> L'État s'engage, dans l'hypothèse d'une défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat.

<sup>2</sup> Par exemple la garantie d'une intervention militaire.

par l'État appartiennent à la catégorie des « engagements pris dans le cadre d'accords bien définis », qui « se caractérisent par l'existence de documents contractuels ou juridiques liant l'État à un tiers »<sup>1</sup>.

### Décomposition des garanties de l'État en 2016

(en milliards d'euros)



**Note de lecture :** CNIEG = engagements pris par l'État auprès de la caisse nationale des industries électriques et gazières.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du compte général de l'État pour 2016)

**Les appels en garantie, pour leur part, constituent une charge qui donne lieu à une dépense** et sont donc retracés au sein du compte de résultat et du budget de l'État, plus particulièrement dans le programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État »<sup>2</sup>. Comme le prévoit l'article 10 de la loi organique relative aux lois de

<sup>1</sup> Recueil des normes comptables de l'État, janvier 2016, p. 205.

<sup>2</sup> Les charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État sont comptabilisées, en comptabilité générale, au sein des charges d'intervention et au sein des dépenses d'intervention en comptabilité budgétaire, comme le prévoit l'article 5 de la LOLF. En comptabilité générale, le critère de rattachement des charges à l'exercice est la réalisation de l'ensemble des conditions nécessaires à l'appel de la garantie de l'État ou qui pourraient y conduire.

finances, **les plafonds de crédits votés par le Parlement ne sont pas limitatifs mais évaluatifs** en matière d'appels en garantie.

Si les garanties constituent par définition un risque pour les finances publiques, l'ampleur de celui-ci varie considérablement selon la nature de la garantie, son montant et sa durée.

Ainsi, **le risque résultant par exemple d'une garantie à un établissement public doit être nuancé** dans la mesure où les établissements publics bénéficient de la garantie implicite de l'État<sup>1</sup>. *A contrario*, l'octroi de la garantie de l'État à une entreprise privée étrangère qui rencontre des difficultés financières et qui est considérée « très spéculative » par les agences de notation<sup>2</sup> est de nature à faire peser un risque budgétaire sérieux sur l'État.

**L'impact effectif des garanties sur le budget de l'État peut même être positif** : ainsi, à titre d'exemple, les procédures d'assurance-crédit gérées par la Coface (et transférées à partir de 2017 à Bpi France) ont dégagé un résultat excédentaire à hauteur de près de 2 milliards d'euros en 2016 et ont donc contribué à améliorer le solde budgétaire de l'État<sup>3</sup>.

## **B. UN ENCADREMENT JURIDIQUE DES GARANTIES STRICT MAIS UNE INFORMATION DU PARLEMENT ENCORE LIMITÉE**

### **1. Un encadrement juridique strict : un octroi impossible en l'absence d'une autorisation prévue en loi de finances**

**Les garanties constituent un agrégat sur lequel le contrôle du Parlement a priori est limité** en ce que, une fois la garantie accordée, l'État est tenu juridiquement de répondre à un éventuel appel en garantie. L'accord d'une garantie correspond donc à **un dessaisissement partiel, par**

---

<sup>1</sup> Saisi du projet de loi relatif à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs (voir loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs), le Conseil d'État a estimé que « la garantie de l'État découlera, sans dispositif législatif exprès, de la nature même de l'établissement public de l'organisme ». Ultérieurement, dans une décision du 20 septembre 2010, la Commission européenne a considéré que la garantie illimitée implicite dont bénéficiait La Poste était intrinsèquement liée à son précédent statut d'établissement public et à sa non soumission aux règles de droit commun de la faillite (décision de la Commission européenne 2010/605/UE du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État accordée par la France à La Poste).

<sup>2</sup> Voir rapport n° 214, tome I (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2016, commentaire de l'article 37 (article 123 de la loi promulguée).

<sup>3</sup> En comptabilité générale, les produits résultant des garanties par l'État sont recensés au sein des produits financiers. En comptabilité budgétaire, ils font partie des recettes non fiscales.

**le Parlement, de son pouvoir d'autorisation annuelle des crédits**, d'autant plus significatif que, comme le notait le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, la charge n'est qu'éventuelle mais « *peut prendre des proportions considérables* ».

**L'information et le contrôle du Parlement sur les garanties accordées par l'État sont donc encadrés par plusieurs dispositions de la loi organique relative aux lois de finances**, qui a en particulier prévu que l'octroi de la garantie de l'État devait obligatoirement donner lieu à une autorisation dans la seconde partie de la loi de finances de l'année (ou d'une loi de finances rectificative) - tandis que, dans la situation antérieure, l'ambiguïté des termes de l'ordonnance de 1959 avait conduit à ce que certaines garanties ne soient pas prévues par une disposition de loi de finances, ni même par une disposition législative.

Ainsi, comme l'indique le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, **la restriction des conditions d'octroi d'une garantie à une disposition de loi de finances a constitué « une des inflexions importantes apportées à l'ordonnance du 2 janvier 1959 »<sup>1</sup>**.

Cependant, **l'autorisation accordée par une disposition de loi de finances ne signifie pas que la garantie est immédiatement et automatiquement octroyée** : dans certains cas, le ministre concerné est autorisé à accorder la garantie dans un plafond déterminé mais la mise en œuvre de l'article doit donner lieu à la **prise d'un arrêté ou à la conclusion d'une convention**.

## **2. Une information du Parlement éclatée entre plusieurs documents**

Outre les crédits du programme 114 « Appels en garantie » et le montant des encours de garantie présenté dans le compte général de l'État, le suivi de la mise en œuvre des garanties que l'État a été autorisé à octroyer s'appuie sur un dispositif adopté à l'initiative du Sénat : l'article 121 de la loi de finances rectificative pour 2016 prévoit ainsi que **le Gouvernement informe trimestriellement les commissions des finances de de l'Assemblée nationale et du Sénat de l'exécution budgétaire des garanties et contre-garanties accordées par l'État**.

Cette information doit s'accompagner, **pour les appels en garantie dont le montant est supérieur à un million d'euros, des informations portant sur les bénéficiaires des garanties concernés et les montants appelés**.

---

<sup>1</sup> Rapport de Didier Migaud au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois de finances, p. 187.

**Ce dispositif général est complété par des rapports *ad hoc*** : à titre d'exemple, l'article 123 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, qui autorise l'État à accorder sa garantie aux prêts affectés au financement du projet de construction et de mise en service du site de stockage à sec des résidus miniers du complexe industriel de l'usine du Grand Sud en Nouvelle-Calédonie, exploité par le groupe Vale SA, prévoit que « *le Gouvernement rend compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre* » de cet article.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin, un **rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances**.

Le contenu du rapport n'est pas détaillé et l'article dispose seulement qu'il « *recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente* » dans le cadre d'une disposition de loi de finances.

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article devrait permettre, selon le Gouvernement, de faire bénéficier le Parlement d'une information « *clarifiée, consolidée, enrichie et rationalisée* ».

Les dispositifs d'information du Parlement existants souffrent, selon le Gouvernement, de **deux lacunes** : d'une part, ils ne fournissent **pas de vision consolidée** de la mise en œuvre des garanties au cours de l'année écoulée ; d'autre part, ils n'apportent **pas d'information sur les étapes administratives d'octroi d'une garantie** (comme la prise d'un arrêté ou encore la signature d'une convention).

Il est clair que **les carences mises en évidence dans l'information du Parlement concernant les garanties accordées par l'État doivent être comblées**.

Cependant, force est de constater que **l'information du Parlement serait déjà renforcée par le respect des dispositions législatives déjà votées** en la matière, dont le Gouvernement a fait peu de cas : l'information trimestrielle du Parlement n'a donné lieu, dans le courant de l'année 2017, qu'à un seul courrier, reçu au cours du premier trimestre de l'année, récapitulant l'exécution du programme 114 « Appels en garantie ».

En outre, en l'absence de modifications substantielles de l'article, **il est à craindre que le dispositif, sous couvert de simplification et de rationalisation, ne conduise en fait à amoindrir significativement l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État.**

En effet, alors que l'exposé des motifs de l'article indique que le rapport listant les garanties octroyées l'année précédente «  *vise à compléter l'information dont dispose déjà le Parlement* », laissant entendre que ce rapport s'ajouterait aux modalités existantes d'information du Parlement, le Gouvernement indique cependant, dans l'évaluation préalable du présent article, que «  *l'information du Parlement n'aura lieu qu'une fois par an* », «  *dans un document unique* ».

Ces dernières mentions laissent penser que les rapports *ad hoc* existants, comme l'information trimestrielle prévue par l'article 121 de la loi de finances rectificative pour 2016, seront supprimés au profit de cet unique rapport annuel.

Il faudrait alors *a minima* que ce rapport reprenne le contenu des autres modalités d'information du Parlement auxquelles il devrait se substituer. **Or le présent article prévoit seulement que le rapport recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente**, sans aucune mention de l'impact budgétaire des appels en garantie ni de dispositifs particuliers sur lesquels une information renforcée pourrait être pertinente.

**Insuffisamment détaillé, le présent article est aussi peu clair** : la mention du 5° du II de l'article 34 de la loi organique de 2001, sans autre précision, peut conduire, si une interprétation restrictive de l'article est retenue, à exclure du rapport les garanties prévues par une disposition d'une loi de finances rectificative – prise sur le fondement, *stricto sensu*, de l'article 35 de la loi organique précitée.

Votre commission a donc adopté, à l'initiative de son rapporteur, **l'amendement COM-39** visant à compléter les dispositions du présent article afin de préciser le contenu du rapport : outre la liste des garanties effectivement octroyées l'année écoulée, il devra inclure un **récapitulatif de l'encours des garanties et du montant des appels en garantie sur les trois derniers exercices** et présenter la prévision d'exécution pour l'exercice en cours.

Surtout, ce rapport devrait permettre au Parlement de distinguer les garanties les plus risquées : sur la base d'un indice synthétique d'évaluation du risque dont la méthodologie de calcul serait précisée en annexe, le rapport devrait **présenter l'évolution du montant des différentes catégories de garanties (dette garantie, garantie de passif, garantie dont le sous-jacent financier est annexe) réparties selon leur niveau de risque.**

Ces compléments permettront **d'améliorer l'information du Parlement sur des dispositifs qui présentent un enjeu réel pour les finances publiques** sans pour autant être retracés dans les crédits du budget de l'État.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**



*ARTICLE 20 bis (nouveau)*

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

**Commentaire : le présent article vise à ce que les données présentées dans le compte général de l'État, qui incluent en particulier les engagements hors bilan de l'État, soient mises à la disposition du public sous un format dématérialisé permettant leur diffusion et leur traitement numérique.**

Résultant de l'adoption par votre commission de l'amendement COM-7 de son président Vincent Éblé, le présent article vise à ce que les données présentées dans le compte général de l'État, qui incluent en particulier les engagements hors bilan de l'État, soient mises à la disposition du public sous un format dématérialisé permettant leur diffusion et leur traitement numérique.

En effet, **le Gouvernement publie un grand nombre de données budgétaires, fiscales et financières dans divers rapports mais leur format limite fortement leur réutilisation.** La facilitation du traitement de ces données par des logiciels adaptés améliorerait la capacité du Parlement et de tous les acteurs intéressés à analyser la politique budgétaire et fiscale de l'État, en pouvant mieux s'affranchir des choix de présentation - voire d'affichage - faits par le Gouvernement.

Ainsi, **les comptes de l'État donnent lieu à pas moins de six restitutions différentes**, jointes au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes, mais **aucune qui permette d'analyser les données présentées, qui ne sont pas non plus mises en ligne sur la plateforme ouverte de données publiques (*opendata*) du Gouvernement.** Pourtant, le compte général de l'État complète utilement les données budgétaires présentées dans les documents annuels de performances des différentes missions, en particulier concernant les reports de charge et les engagements hors bilan de l'État (dont font par exemple partie les garanties de protection des épargnants apportées par l'État concernant le livret A, les engagements de retraite pour les fonctionnaires de l'État ou encore les garanties accordées par la France au Fonds européen de stabilité financière).

**Ces engagements hors bilan représentent d'ailleurs un enjeu fondamental pour la soutenabilité des finances publiques :** les seuls engagements résultant d'accords bien définis, en excluant tous les engagements implicites, s'élèvent à plus de 1 000 milliards d'euros.

Il s'agit donc de prévoir que **les données seront mises à disposition du public sous un format qui en permette l'exploitation, au plus tard deux semaines après la publication du rapport par le Gouvernement.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 21

*(Art. 12 de la loi n° 2010-1645 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ; Art. L. 312-16 du code monétaire et financier)*

### **Autorisation du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt**

**Commentaire : le présent article autorise le fonds de garantie des dépôts et de résolution à contracter un emprunt et à émettre un titre de créances dont le terme est supérieur à douze mois.**

## I. LE DROIT EXISTANT

### **A. LA PROGRESSIVE HARMONISATION DE LA GARANTIE DES DÉPÔTS AU NIVEAU EUROPÉEN**

L'article 65 de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière<sup>1</sup> a créé le fonds de garantie des dépôts, transposant les dispositions de la directive du 30 mai 1994<sup>2</sup> qui rendaient obligatoire l'adhésion des établissements de crédit à un système de garantie des dépôts.

La mise sous tension des établissements de crédit lors de la crise financière puis de la crise des dettes souveraines en zone euro a conduit à **une double évolution du rôle et du fonctionnement** du fonds de garantie des dépôts.

D'abord, la directive du 11 mars 2009<sup>3</sup>, transposée par voie réglementaire, a **relevé le seuil d'indemnisation** de 20 000 euros à 100 000 euros. Elle a en outre **abaissé le délai de restitution des fonds** de trois mois à vingt jours à compter de la date de constatation de l'indisponibilité des dépôts.

Ensuite, l'article 25 de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires<sup>4</sup> a **étendu ses compétences à la résolution des établissements financiers**, ouvrant ainsi une intervention préventive lui

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière.

<sup>2</sup> Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

<sup>3</sup> Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement.

<sup>4</sup> Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

permettant de ne pas être sollicité au titre de la garantie des dépôts. La dénomination du fonds a été actualisée pour tenir compte de cette nouvelle mission.

Surtout, la directive du 16 avril 2014 relative au système de garantie des dépôts<sup>1</sup> a procédé à **une refonte globale des règles, dans une double perspective** :

- **renforcer les droits des épargnants** d'une part : le délai de restitution des dépôts est abaissé de vingt à sept jours, avec une application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la garantie est étendue à l'ensemble des devises et non plus aux seules devises européennes, les formalités administratives transfrontalières sont allégées et l'information des déposants et les modalités de communication sont améliorées ;

- **harmoniser les modes de financement** des systèmes de garantie des dépôts d'autre part, avec une démarche en quatre étapes : un financement initial substantiel pour disposer de réserves, des contributions additionnelles éventuelles en cas de mise en jeu de la garantie, la possibilité de recourir à un emprunt d'un montant limité auprès d'autres systèmes de garantie et la possibilité d'autres mesures de financement en cas de besoin.

Ces dispositions ont été transposées par l'ordonnance du 20 août 2015<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.

### **Union bancaire et système européen de garantie des dépôts**

L'union bancaire repose sur trois piliers :

- le mécanisme de surveillance unique, mis en place par deux règlements européens du 15 octobre 2013<sup>1</sup> et entré en vigueur le 4 novembre 2014 ;
- le mécanisme de résolution unique<sup>2</sup>, mis en place progressivement à partir de janvier 2015 et consistant en une autorité de résolution, le conseil de résolution unique, et un fonds de résolution commun, le fonds de résolution unique, alimenté par des contributions du secteur bancaire et montant progressivement en puissance jusqu'à 2024<sup>3</sup> ;
- et le système européen de garantie des dépôts, reposant pour l'instant sur l'harmonisation des dispositions nationales permises par la directive du 16 avril 2014. Une proposition de mécanisme européen de garantie des dépôts a été présentée par la Commission européenne en novembre 2015.

Seuls les plus grands établissements font l'objet d'une surveillance directe par le mécanisme de surveillance unique, soit 120 établissements au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

Les autorités nationales mettent en œuvre les mesures de résolution. En France, le fonds de garantie des dépôts et de résolution intervient sur demande de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

*Source : commission des finances du Sénat*

### **B. LES MISSIONS ET LE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE GARANTIE DES DÉPÔTS ET DE RÉOLUTION**

Le fonds de garantie des dépôts et de résolution est une personne morale de droit privé<sup>4</sup>, établie et régie par la loi.

**Il est investi d'une double mission de garantie des dépôts, titres et cautions, et de financement du dispositif de résolution national.**

Aux termes de l'article L. 312-4 du code monétaire et financier, « *les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les sociétés de financement (...), agréés en France, de même que les compagnies financières holding*

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit ; règlement (UE) n° 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) en ce qui concerne des missions spécifiques confiées à la Banque centrale européenne en application du règlement (UE) n° 1024/2013.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

<sup>3</sup> Voir le Rapport n° 307 (2014-2015) d'Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique, 4 mars 2015.

<sup>4</sup> Article L. 312-9 du code monétaire et financier.

*et les compagnies financières holding mixtes ayant leur siège en France, adhèrent au fonds de garantie des dépôts et de résolution.* » L'adhésion au fonds constitue le corollaire nécessaire de l'agrément en tant qu'établissement de crédit. Au 31 décembre 2016, le fonds comptait 530 adhérents, qui en assurent le financement.

L'arrêté du 27 octobre 2015 relatif aux ressources financières du fonds de garantie des dépôts et de résolution dresse la typologie des différentes ressources du fonds, selon les caractéristiques suivantes :

- par principe, les contributions des établissements adhérents sont versées en numéraire ;

- par dérogation, les établissements peuvent « souscrire un engagement irrévocable de payer à la première demande au profit du fonds de garantie des dépôts et de résolution » (article 1 de l'arrêté du 27 octobre 2015), dont la durée de validité peut être illimitée ;

- surtout, conformément aux dispositions de la directive du 16 avril 2014, transposées à l'article L. 312-8-2 du code monétaire et financier, les articles 16 et 17 de l'arrêté précité précisent les conditions d'emprunt de prêt entre le fonds de garantie des dépôts et de résolution et les autres systèmes de garantie des dépôts<sup>1</sup> et de financement de la résolution.

### C. UNE QUALIFICATION STATISTIQUE PROBLÉMATIQUE

Au premier semestre 2015, les organismes statistiques national (Institut national de la statistique et des études économiques) et européen (Eurostat) ont décidé de **classer le fonds de garantie des dépôts et de résolution dans la catégorie d'administration publique**.

En dépit de modifications de la gouvernance du fonds introduites par l'ordonnance du 20 août 2015 précitée ayant motivé la décision de l'Insee de le sortir du champ des administrations publiques<sup>2</sup>, Eurostat a confirmé le maintien du fonds dans cette catégorie<sup>3</sup>.

L'analyse d'Eurostat se fonde sur le contrôle exercé par le Gouvernement sur un mécanisme d'assurance hors marché voulu par les pouvoirs publics, qui s'exerce par la législation et par le droit de veto du directeur général du Trésor au sein du Collège de résolution de l'ACPR, qui peut mobiliser le fonds en cas de résolution.

De fait, le fonds de garantie des dépôts et de résolution figure dans la liste des organismes divers d'administration centrale publiée par l'Insee le 30 mai 2017<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Leur durée maximale est de cinq ans.

<sup>2</sup> Communiqué du 25 mars 2016 de l'Insee.

<sup>3</sup> Lettre d'Eurostat adressée à l'Insee en date du 2 octobre 2016.

<sup>4</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/2832834/odac.pdf>

Ainsi qualifié, le fonds de garantie des dépôts et de résolution entre dans le champ des dispositions de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques<sup>1</sup>, qui limite le recours à l'emprunt de certains organismes publics. Il ne peut « *contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée* ».

L'arrêté du 14 août 2017 pris en application de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 comprend le fonds de garantie des dépôts et de résolution, **le soumettant à l'interdiction d'emprunter un an après sa publication, soit à partir du 14 août 2018.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**Le I du présent article modifie l'article 12 de la loi n° 2010-1645** du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui limite le recours à l'endettement de certains organismes publics.

Le 1° du I ajoute le fonds de garantie des dépôts et de résolution à la liste des organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales faisant exception à l'interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

Le 2° du I soumet à la seule signature du ministre du budget l'arrêté établissant la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction, supprimant l'exigence d'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget actuellement en vigueur.

Le II du présent article procède à une mesure de coordination en complétant l'article L. 312-16 du code monétaire et financier. Il est prévu qu'un arrêté du ministre chargé de l'économie précise les conditions et limites dans lesquelles le fonds de garantie des dépôts et de résolution peut contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prend acte de la classification comptable du fonds de garantie et de résolution parmi la catégorie d'administrations publiques selon un **double objectif**.

Il s'agit d'abord de **garantir la continuité de son fonctionnement** en lui permettant de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de sa mission.

Par dérogation au versement des contributions des établissements bancaires en numéraire, une partie est constituée d'**engagements de paiement**. Or les ressources du fonds doivent atteindre le seuil de 0,5 % des dépôts couverts d'ici 2024.

Afin de concilier l'atteinte de ce ratio et le financement de l'économie, il importe que donc le fonds de garantie des dépôts et de résolution puisse recevoir les engagements des établissements de crédit.

Il s'agit ensuite de **maintenir la logique ayant présidé à la mise en œuvre de l'union bancaire**, à savoir rompre le lien entre les établissements financiers et les finances publiques. À cette fin, le fonds de garantie des dépôts et de résolution, mécanisme assurantiel financé par les établissements qu'il couvre, doit pouvoir emprunter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement.

Le principe d'interdiction de recours à l'emprunt au-delà de douze mois par les organismes divers d'administration centrale participe de règles de bonne gestion des finances publiques. Pour autant, la dérogation proposée est nécessaire pour permettre au fonds de garantie des dépôts et de résolution d'assurer ses missions dans le cadre de l'union bancaire.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**



## CHAPITRE II

### ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

#### ARTICLE 22

#### **Remise d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé**

**Commentaire :** le présent article vise à améliorer l'information du Parlement sur la situation financière des établissements publics de santé par la remise d'un rapport annuel.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public, dotées d'une autonomie administrative et financière, et employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière. On distingue plusieurs catégories d'établissements :

- les centres hospitaliers (CH) ;
- les centres hospitaliers régionaux (CHR) ;
- les centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) ;
- les hôpitaux d'instruction des armées (HIA).

Le IV de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019<sup>1</sup> prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, chaque année et 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.**

En outre, le rapport est tenu d'aborder **l'évolution des dépenses de personnel des établissements publics de santé.** Les données relatives aux dépenses de personnel doivent ainsi détailler :

- 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 ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

- une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà décidées ;

- une présentation de **l'évolution salariale globale** des personnels des hôpitaux.

Alors que le contenu du rapport annuel prévu dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 se cantonnait à l'évolution des dépenses de personnel des établissements publics de santé, son périmètre a été élargi à l'évolution des charges, des produits et de la dette des établissements de santé par un amendement du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Jean-Marie Vanlerenberghe, adopté par la commission des finances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la **situation financière des établissements publics de santé** pour le dernier exercice clos.

De plus, ce rapport doit faire « *état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement* ».

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En 2015, les comptes financiers des hôpitaux publics se sont dégradés pour la troisième année consécutive : leur déficit atteint 400 millions d'euros, soit environ 0,6 % des recettes<sup>1</sup>. Cette dégradation financière concerne notamment les centres hospitaliers régionaux (hors AP-HP), dont le déficit représente 40 % du déficit global en 2015.

La situation des établissements publics de santé devrait toutefois se redresser en 2016 d'après les données provisoires des comptes financiers des hôpitaux publics, **le déficit se situant en dessous de 200 millions d'euros**, soit une réduction de moitié par rapport au solde de 2015<sup>2</sup> (et 0,3 % des recettes). Il

---

<sup>1</sup> Les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, Edition 2017, Panorama de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

<sup>2</sup> « La situation économique et financière des hôpitaux publics », Les dépenses de santé en 2016, Edition 2017, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

s'agirait de la première année de réduction du déficit après plusieurs années de dégradation.

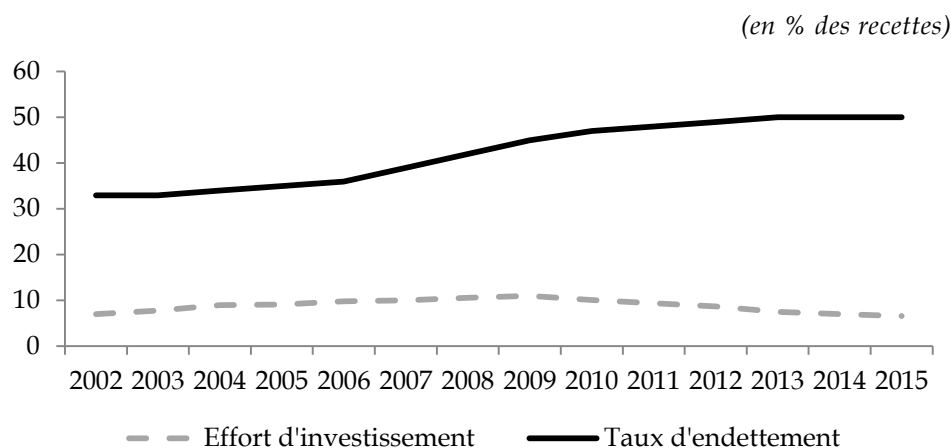
Néanmoins, en 2016, 48 % des établissements sont déficitaires ; en outre, la majeure partie du déficit est concentrée sur un faible nombre d'établissements : **la moitié du déficit cumulé est imputable à près de 40 établissements en 2016** – 25 en 2015.

Le taux d'endettement, mesurant la part des dettes au sein des ressources stables, atteint 51,5 % en 2016, alors même que les investissements baisseraient à nouveau en 2016.

L'analyse comparée de l'évolution de l'effort d'investissement et du taux d'endettement des hôpitaux publics entre 2002 et 2015 montre que le maintien d'un taux d'endettement élevé ne correspond plus à une dynamique d'investissement, en raison notamment du manque de visibilité des établissements sur le montant des crédits dont ils disposent effectivement.

En effet, le **respect de l'ONDAM depuis quelques années repose en grande partie sur une régulation infra-annuelle des dépenses**, aux dépens des établissements de santé ou médico-sociaux, subissant des annulations de crédits en fin d'année alors même que leurs charges restent dynamiques.

#### Évolutions comparées de l'effort d'investissement et du taux d'endettement des hôpitaux publics entre 2002 et 2015



Source : « Les établissements de santé », panoramas de la DREES, 2017

L'introduction d'une disposition prévoyant la remise au **Parlement d'un rapport annuel sur l'évolution des produits et des charges, de la dette et des dépenses de personnel des hôpitaux publics** avait été saluée par votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019. **Néanmoins, il est particulièrement regrettable que ce rapport n'ait jamais fait l'objet d'une remise au Parlement.**

Votre rapporteur note l'élargissement du contenu du rapport à remettre au Parlement aux dépenses d'investissement des hôpitaux publics, et l'affinement de l'examen de l'évolution des produits et des charges, proposé par titre.

Ainsi, un approfondissement de la **connaissance de l'évolution de la masse salariale des établissements de santé** permettra d'identifier les réformes structurelles à même d'infléchir durablement l'évolution des dépenses d'assurance maladie et, en tout état de cause, de respecter l'ONDAM, dont le taux d'évolution est fixé à 2,3 % en moyenne sur la période 2018-2020.

En outre, à l'heure où elles évoluent à la baisse, **une meilleure connaissance des déterminants des dépenses d'investissement** s'avère indispensable, d'autant que le volet « santé » du Grand plan d'investissement 2018-2022, présenté par le Premier ministre le 25 septembre dernier, doté de 5 milliards d'euros, fait la part belle à **la modernisation et au renouvellement des équipements et de l'immobilier hospitalier**.

Néanmoins, si l'élargissement du contenu du rapport constitue une avancée positive, **votre rapporteur sera accordera une attention particulière à ce que cette disposition soit, cette fois, mise en œuvre de façon effective**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 23

**Rapport au Parlement sur la rénovation des relations financières entre  
l'État et la sécurité sociale**

**Commentaire :** le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement, avant la fin du premier trimestre 2018, sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE COMPENSATION PAR L'ÉTAT DE TOUTE  
MESURE AFFECTANT LES RECETTES OU LES CHARGES DE LA SÉCURITÉ  
SOCIALE**

Les relations financières entre l'État et la protection sociale<sup>1</sup> entraînent, selon les cas, des **flux de nature fiscale ou budgétaire**, en particulier concernant la sécurité sociale : versement par l'État en tant qu'employeur de « cotisations » pour ses personnels, participation de l'État au financement de prestations ou de politiques publiques gérées par la sécurité sociale, compensation d'allègements de cotisations sociales ou encore affectations d'impôts ou de taxes venant compléter les cotisations, qui constituent la recette naturelle de la sécurité sociale.

Ces relations sont régies par un principe général de compensation par l'État de toute mesure affectant les recettes ou les charges de la sécurité sociale. **Dès lors que les exonérations et les allègements résultent de politiques décidées par l'État, leur compensation est en effet nécessaire pour éviter des transferts de charges entre l'État et les organismes de sécurité sociale.**

Le **principe de compensation** des exonérations de cotisations sociales par l'État est  **régi par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale**, au terme duquel l'État doit **compenser intégralement** aux régimes de sécurité sociale concernés :

**- toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisation, « pendant toute la durée de leur application ».** Cette règle concerne également toute mesure de réduction ou d'abattement d'assiette ;

---

<sup>1</sup> La protection sociale recouvre un champ plus large que la sécurité sociale, correspondant à l'ensemble des administrations de sécurité sociale, Unédic et régimes de retraite complémentaire compris.

- tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes de protection sociale<sup>1</sup>.

Conformément au IV de l'article LO. 111-3 du même code, seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent déroger au principe général de compensation.

En outre, l'article L. 131-7 précité liste un certain nombre d'exceptions au principe général de compensation intégrale à l'euro l'euro, parmi lesquelles les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale mais aussi les principales mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité. Ces mesures font pourtant bien l'objet d'une compensation par l'État mais celle-ci n'est pas effectuée à l'euro l'euro en d'autres termes, **aucune dette de l'État n'est constatée si la perte de recettes est supérieure à la prévision initiale** - ce qui correspond à une dérogation au principe de compensation de droit commun.

#### **B. LES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE COMPENSATION UTILISÉES**

Les compensations de l'État aux organismes de sécurité sociale prennent généralement l'une des trois formes suivantes :

- **l'affectation d'un panier de recettes fiscales.** Il s'agit de la modalité la plus largement utilisée par le passé, notamment pour les allègements généraux de cotisations sociales en faveur des bas salaires. Les recettes fiscales affectées sont réparties entre branches selon des clefs définies par arrêté. Toutefois, les dynamiques propres à chacune des taxes peuvent induire des évolutions différentes des recettes affectées et ne reflètent donc pas nécessairement la dynamique des exonérations ;

- **l'affectation de fractions de TVA nette.** Afin de limiter le nombre de recettes « partagées » entre l'État et la sécurité sociale, depuis plusieurs années l'affectation de fractions de TVA nette est privilégiée à celle de « paniers » de différentes recettes ;

- **le versement de dotations budgétaires imputées sur les missions concernées** par la politique dont relèvent les mesures d'exonérations;

Plus récemment a été utilisé **le transfert de dépenses de la sécurité sociale vers l'État**, dans le cadre de la compensation des pertes de recettes issues du pacte de responsabilité et de solidarité : rebudgétisation, par exemple, des aides au logement (aides personnalisées au logement - APL-, et allocations de logement familiales - ALF).

Fin 2016, l'État présentait une dette nette de 371 millions d'euros en vis-à-vis de la sécurité sociale, contre 59 millions d'euros en 2015.

---

<sup>1</sup> Ce principe s'applique de manière réciproque, pour les charges transférées de l'État vers la sécurité sociale et pour celle transférées de la sécurité sociale vers l'État.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, avant la fin du premier trimestre 2018, un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

## III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis de sagesse de son rapporteur général, un amendement de Valérie Rabault, tendant à prévoir que le rapport devrait détailler *« l'ensemble des compensations par type de mesure, en précisant s'il s'agit de compensation totale ou partielle »*.

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les compensations financières par l'État des pertes de recettes de la sécurité sociale, découlant principalement des allègements et exonérations de cotisations et contributions sociales créées et renforcées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, ont substantiellement augmenté entre 2015 et 2017.

Comme le relève le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, cette dynamique haussière est en effet portée par les **allègements généraux**, eux-mêmes tirés à la hausse par le dynamisme de la création d'emplois, notamment à bas salaires.

De façon plus générale, comme l'a récemment démontré la Cour des comptes, **ces compensations multiples ont joué un rôle majeur dans la divergence de trajectoire entre le solde de l'État et celui des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale** : *« entre 2000 et 2016 (...), les transferts de l'État au titre de la compensation des allègements et les transferts divers de recettes ont fortement augmenté. Ces transferts se traduisent fin 2016 par un gain net de plus de 4 milliards d'euros pour la sécurité sociale, dont 3 milliards d'euros liés à une surcompensation des allègements généraux de charges sociales. Leur impact sur le solde de la sécurité sociale a toutefois été variable selon les années. Sur cette période, leur évolution a de facto contribué à atténuer les effets de la conjoncture sur les recettes de la sécurité sociale. Par ailleurs, l'évolution des transferts entre l'État et la sécurité sociale a significativement contribué à la divergence de leurs trajectoires financières respectives »*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017.

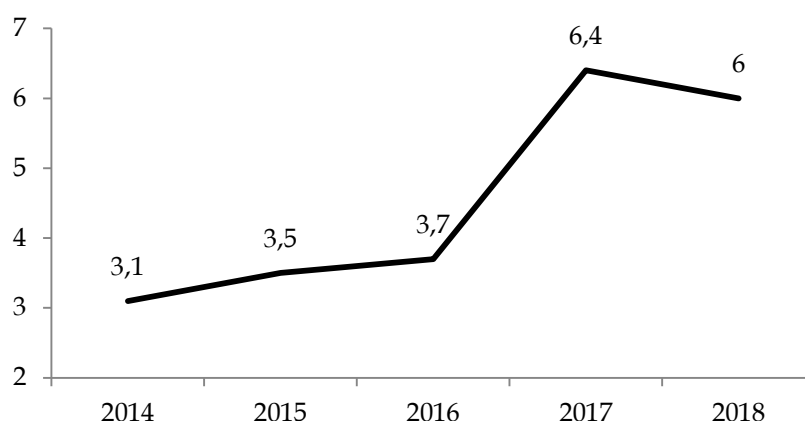
Ainsi, dans une perspective toutes APU, **l'amélioration affichée du solde des comptes sociaux qui résulte des compensations par l'État est neutralisée**, le déficit de ce dernier se creusant d'autant que sont compensées les pertes de recettes de la sécurité sociale.

En outre, la diversité des modalités de compensation tend à s'essouffler, comme l'illustre la stratégie de compensation choisie en loi de finances pour 2017<sup>1</sup>, qui a consisté à faire prendre en charge par l'État des exonérations jusqu'ici non compensées - exonérations de cotisations sociales applicables aux personnes qui créent ou reprennent une entreprise, aux employeurs à domicile, aux rémunérations des arbitres et juges sportifs, etc.

En a ainsi résulté en 2017 une forte hausse des exonérations compensées, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Évolution des cotisations prises en charge par l'État

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2017 et de l'annexe C au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018)

En 2017, alors que les dispositifs non compensés ne représenteraient plus que 5 % de l'ensemble des exonérations, cette part pourrait de nouveau reculer en 2018 en raison de la réduction progressive des emplois aidés.

À l'heure actuelle, l'information du Parlement sur ce sujet repose sur l'annexe au projet de loi de finances relative au « Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale » ainsi que sur l'annexe 6 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, relative aux relations financières entre la sécurité sociale et les autres administrations publiques.

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.



D'après les informations transmises par le Gouvernement, le rapport devrait « *faire des propositions en vue d'une éventuelle rénovation des règles actuelles régissant les relations financières entre l'État et la sécurité sociale* ». Alors que les projets de loi de finances et de loi de financement pour 2018 proposent une **modification significative de la structure des recettes de la sécurité sociale**, votre rapporteur général estime que **la remise de ce rapport est bienvenue**.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## CHAPITRE III

### ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

#### ARTICLE 24

#### **Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales**

**Commentaire : le présent article crée une nouvelle règle visant à encadrer le ratio d'endettement des collectivités territoriales.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### **A. DES BUDGETS LOCAUX SOUMIS À DES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET DE GESTION**

##### **1. La règle d'équilibre réel des budgets des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont soumis à un contrôle budgétaire exercé par le préfet. Outre l'examen des dates d'adoption du budget ou de vérification de l'inscription des dépenses obligatoires, le préfet contrôle l'équilibre réel du budget.

L'équilibre réel du budget, aussi appelé « règle d'or », signifie que :

- seules les dépenses d'investissement peuvent être financées par un recours à l'emprunt ;
- les intérêts d'un emprunt ne peuvent être couverts par le recours à un nouvel emprunt.

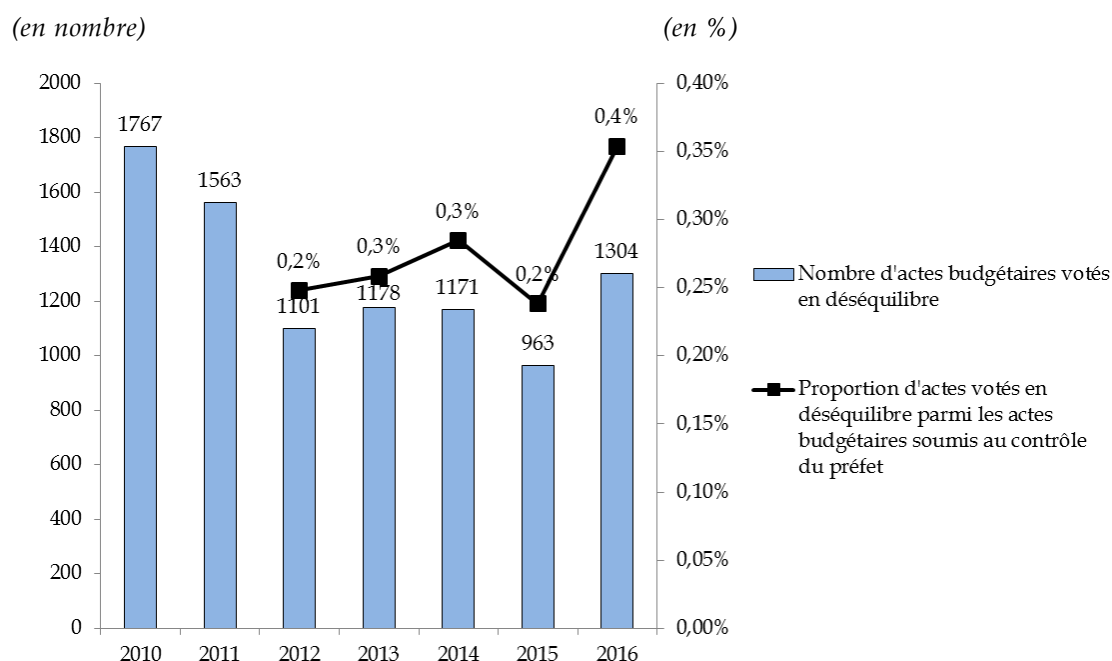
Ainsi, l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que « lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, le chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État (...) le constate et propose à la collectivité territoriale (...) les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération ».

L'organe délibérant que la collectivité territoriale dispose alors d'un mois pour rectifier le budget initial. Si les mesures de redressement ne sont pas jugées « *suffisantes* »<sup>1</sup> par la chambre régionale des comptes, il revient au préfet de régler le budget et de le rendre exécutoire. Dans ce cas, si le préfet « *s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite* »<sup>2</sup>.

Outre cette disposition encadrant le budget des collectivités territoriales lors de son vote, une procédure analogue est prévue<sup>3</sup> dans le cas où, en fin d'exercice, l'exécution fait apparaître un déficit des recettes de la section de fonctionnement. La collectivité territoriale doit alors prendre les mesures nécessaires lors de l'exercice suivant (ou, si c'est possible, dans le cadre d'un budget supplémentaire).

Chaque année depuis 2010, entre 350 000 et 450 000 actes budgétaires sont transmis au préfet pour qu'il exerce ce contrôle ; **depuis 2012, moins de 0,5 % de ces actes budgétaires sont votés en déséquilibre.**

#### Évolution (2010-2016) du nombre et de la proportion d'actes budgétaires votés en déséquilibre



Source : commission des finances du Sénat à partir des informations transmises par le Gouvernement

Avant toute intervention du préfet, **la règle d'or est donc respectée par les collectivités territoriales.**

<sup>1</sup> Article L. 1612-5 du CGCT.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Article L. 1612-14 du CGCT.

## **2. Un contrôle de gestion réalisé par la chambre régionale des comptes**

Par ailleurs, le code des juridictions financières prévoit que la chambre régionale des comptes « *contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion* »<sup>1</sup>. En particulier, « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* ».

**Dans ce cadre, les chambres régionales des comptes peuvent formuler des observations sur l'endettement des collectivités locales.** Le rapport d'observations définitives, après débat contradictoire avec les responsables de la collectivité territoriale concernée, est « *communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat* »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>3</sup> a prévu qu'un an après la présentation des observations définitives de la chambre régionale des comptes à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité présente à l'assemblée délibérante un rapport sur « *les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* »<sup>4</sup>. De plus, les rapports d'observations définitives concernant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont désormais transmis, par la chambre régionale des comptes, aux maires des communes membres de l'EPCI.

### **B. UNE AUGMENTATION MODÉRÉE DE L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Au premier trimestre 2017, la dette des administrations publiques locales (APUL) représentait 9,0 % de la dette publique de l'ensemble des administrations publiques,** contre 80,3 % pour l'État et les organismes divers d'administrations centrales (ODAC).

**Depuis 2003, la part de la dette des APUL dans la dette publique est stable et inférieure à 10 %.**

La dette des APUL s'élève à 198 milliards d'euros en 2017, en hausse de 20,7 % entre 2012 et 2017. Elle augmente, sur la même période, de 24,1 % pour l'État et les ODAC.

---

<sup>1</sup> Article L. 211-3 du code des juridictions financières.

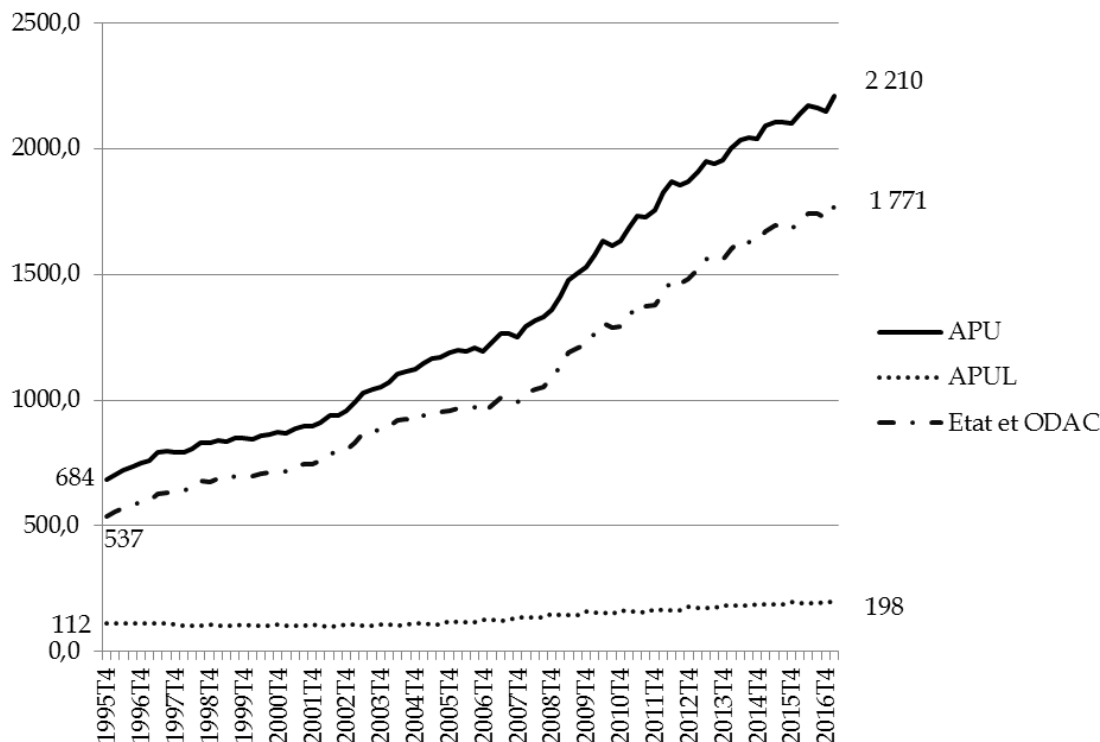
<sup>2</sup> Article L. 243-6 du code précité.

<sup>3</sup> Article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>4</sup> Article L. 243-7 du code précité.

### Évolution (1995-2017) de la dette des administrations publiques (APU) et décomposition par sous-secteurs

(en milliards d'euros)



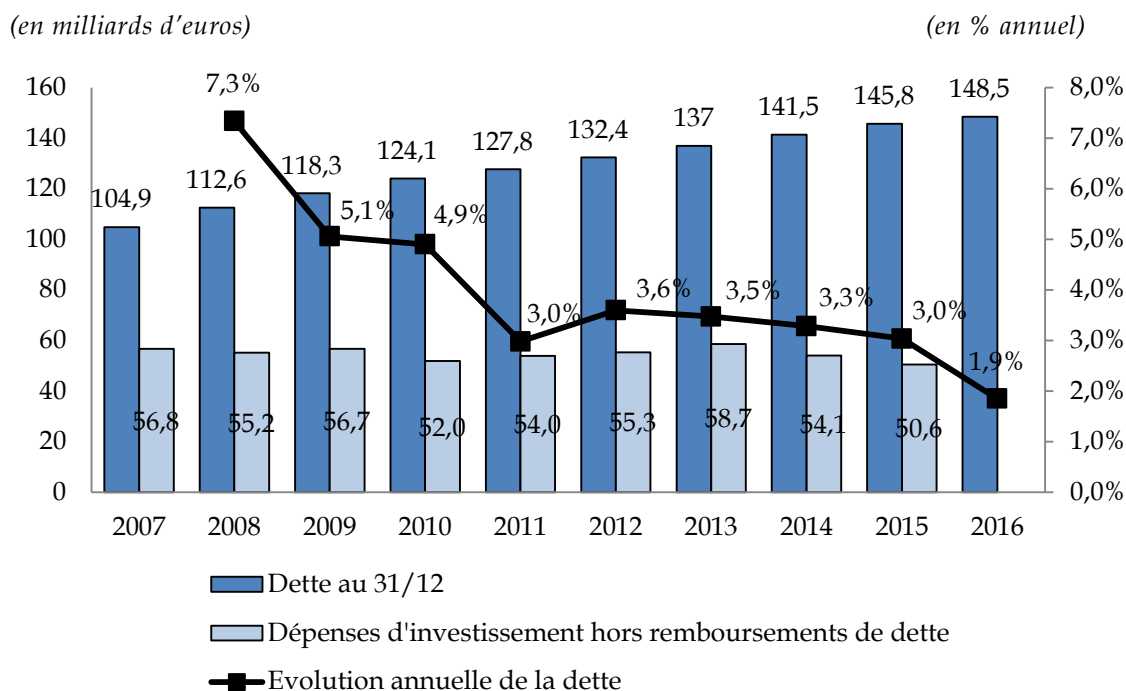
Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Insee

Sur un périmètre plus restreint que l'ensemble des administrations publiques locales<sup>1</sup>, la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements s'élevait à 148,5 milliards d'euros en 2016.

**On observe un net ralentissement de la croissance de la dette des collectivités territoriales depuis 2011**, qui s'explique par les difficultés d'accès aux crédits à la suite de la crise financière en 2011 puis par la réduction des dépenses d'investissement depuis 2014.

<sup>1</sup> Les administrations publiques locales comprennent, outre les collectivités territoriales et leurs groupements, les agences de l'eau, la Société du Grand Paris, les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

### Évolution (2007-2016) de la dette et des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements



Source : commission des finances du Sénat à partir des données des rapports de l'Observatoire des finances locales

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les évaluations préalables, la règle d'or actuelle n'étant pas suffisante pour « s'assurer de la soutenabilité financière de la structure de financement de la section d'investissement, notamment de la politique de recours à l'emprunt (i.e. la « solvabilité » financière de la collectivité) », il convient de la compléter par une règle « prudentielle ».

Ainsi, le présent article propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), après l'article relatif à la règle d'or budgétaire, **une nouvelle disposition encadrant le ratio d'endettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement.**

Le I du nouvel article L. 1612-14-1 du CGCT définit le ratio d'endettement comme « le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et la capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé ».

Ce ratio d'endettement, tenant compte à la fois du budget général et des budgets annexes, est exprimé en nombre d'années. Il permet de mesurer le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'intégralité de la dette si toute la capacité d'autofinancement y était consacrée.

La capacité d'autofinancement brute est définie comme « *la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement* ».

#### **La capacité d'autofinancement (CAF)**

La CAF correspond à l'excédent dégagé en section de fonctionnement par la collectivité territoriale. Ainsi, pour financer leurs investissements, les collectivités territoriales peuvent :

- utiliser leurs recettes d'investissement (dotations, subventions) ;
- utiliser la capacité d'autofinancement dégagée ;
- recourir à l'emprunt.

Il est prévu que dans le cas où la CAF est nulle ou négative, son montant est ramené à un euro afin de pouvoir calculer le ratio d'endettement.

**Le II** crée un « *plafond national de référence* », défini par décret, pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupement. Le présent projet de loi encadre ce plafond national de référence, qui serait compris :

- entre onze et treize années pour les communes de plus de 10 000 habitants (1°) ;
- également entre onze et treize années pour leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (2°) ;
- entre neuf et onze années pour les départements et la métropole de Lyon<sup>1</sup> (3°) ;
- entre huit et dix années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique (4°).

**Les III et IV** prévoient les modalités suivantes lesquelles ce plafond national de référence est rendu contraignant.

Ainsi, le III prévoit qu'à partir du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019, si le dernier ratio d'endettement connu est supérieur au plafond, « *l'ordonnateur présente à l'assemblée délibérante un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles* », qui « *prévoit les mesures de nature à respecter le plafond* » et « *présente une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement* ».

---

<sup>1</sup> La métropole de Lyon exerce à la fois les compétences d'un EPCI et d'un département sur son territoire.

Ce rapport doit faire l'objet d'une approbation par une délibération spécifique à l'issue de sa présentation lors du débat sur les orientations budgétaires.

**Si le rapport n'est pas approuvé ou si le préfet « estime que le rapport ne comporte pas des mesures de nature à respecter l'objectif d'atteinte du plafond national de référence »** applicable à la collectivité territoriale ou au groupement concerné, alors il « saisit, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes ».

La chambre régionale des comptes rend alors un avis public qui est présenté à l'assemblée délibérante dans les deux mois suivants la saisine. **Cet avis de la chambre régionale des comptes analyse la situation financière de la collectivité territoire et formule des recommandations « de nature à lui permettre d'atteindre l'objectif ».**

Il est précisé que « ces recommandations comprennent une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement, dans des conditions prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise de l'endettement ».

L'assemblée délibérante doit alors adopter une délibération sur les suites qu'elle entend réserver aux recommandations de la chambre régionale des comptes.

**Le IV concerne le cas où les objectifs** prévus par le rapport spécial établi par l'ordonnateur ou, le cas échéant, l'avis de la chambre régionale des comptes, **ne sont pas atteints** « au vu du dernier arrêté de clôture des comptes connu » : le préfet saisit alors la chambre régionale des comptes, qui propose, dans un délai de deux mois, « les mesures de nature à atteindre le plafond national de référence » et propose, comme pour l'avis précédemment mentionné, une trajectoire de ratio d'endettement qui tienne compte de la situation de la collectivité territoriale ou du groupement.

En outre, dans ce cas, le préfet transmet à la chambre régionale des comptes, pour examen, le budget primitif de l'exercice suivant : si elle constate alors que la collectivité territoriale « n'a pas pris des mesures suffisantes, elle propose, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires au représentant de l'État qui règle le budget et le rend exécutoire », dans les mêmes conditions que pour l'application de la « règle d'or ».

Enfin, **le V** prévoit que les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'État.



### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances a adopté, à l'initiative du rapporteur général, sept amendements rédactionnels ou de précision.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général Joël Giraud et avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement modifiant les modalités de calcul du ratio d'endettement. La capacité d'autofinancement brute utilisée pour calculer ce ratio pourrait être :

- soit celle de l'exercice écoulé ;
- soit celle « *calculée en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés* ».

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, « *ces deux méthodes de calcul du ratio d'endettement sont alternatives et seront utilisées dans le sens le plus favorable pour la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concernés* ». Il s'agirait ainsi de tenir compte du « *caractère variable de la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales* ».

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les collectivités territoriales et leurs groupements représentent 9 % de la dette publique et cette proportion est stable dans le temps, contrairement à la dette de l'État, qui a fortement cru depuis le milieu des années 1990. Autrement dit, **l'endettement des collectivités territoriales n'est pas un enjeu majeur aujourd'hui**.

Le ratio d'endettement moyen des collectivités territoriales est ainsi très nettement en-deçà des ratios envisagés par le Gouvernement dans le présent article.

#### Ratio d'endettement moyen par type de collectivité territoriale

(en nombre d'années)

	2012	2013	2014	2015	2016
communes de plus de 10 000 habitants	6.0	6.7	7.8	7.2	7.3
EPCI de plus de 50 000 habitants	5.3	5.4	6.0	5.7	5.6
départements et métropole de Lyon	4.2	4.7	5.0	5.2	4.4
régions, Corse, Guyane et Martinique	3.6	3.8	4.6	5.2	5.5
<b>ensemble des collectivités et des EPCI</b>	<b>4.8</b>	<b>5.2</b>	<b>5.8</b>	<b>5.8</b>	<b>5.6</b>

Source : données transmises par le Gouvernement

Une nouvelle règle paraît dès lors inutile, d'autant que, comme le rappelle le rapport annexé au présent projet de loi de programmation, « la règle actuelle est un mécanisme de bonne gestion qui a largement fait ses preuves ».

Selon les informations transmises par le Gouvernement, sur environ 1 100 collectivités territoriales et EPCI concernés par la nouvelle règle proposée :

- 217 ont un ratio d'endettement dépassant le plafond minimum d'endettement ;

- 149 enregistrent un ratio d'endettement dépassant le plafond maximum d'endettement.

**Liste des collectivités territoriales et de leurs groupements dont le ratio d'endettement dépasse le seuil maximum du plafond d'endettement**

(en nombre d'années ou en euros)

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
002	DEP AISNE	11,2	865
003	YZEURE	14,2	1 198
003	CA DE MONTLUCON	16,0	2 101
005	BRIANCON	13,7	5 629
006	TRINITE (LA)	23,9	2 138
006	SAINT-LAURENT-DU-VAR	20,4	1 084
006	CANNET (LE)	15,7	1 833
006	MENTON	15,6	2 222
007	GUILHERAND-GRANGES	58,2	2 149
007	TOURNON-SUR-RHONE	40,8	2 258
010	CHAPELLE-SAINT-LUC (LA)	15,1	1 315
010	ROMILLY-SUR-SEINE	13,9	2 968
011	CA CARCASSONNE AGGLO	13,1	762
013	AUBAGNE	38,5	3 549
013	ARLES	24,1	2 089
013	VITROLLES	23,4	931
013	AURIOL	16,1	1 427
014	BAYEUX	15,9	878
018	SAINT-AMAND-MONTROND	118,8	2 950
018	VIERZON	17,4	1 491
019	USSEL	14,5	2 981
024	PERIGUEUX	19,8	1 193
026	ROMANS-SUR-ISERE	14,7	2 486
027	BERNAY	17,4	1 702
028	CHARTRES	24,6	3 140
02A	AJACCIO	19,0	1 413
031	PLAISANCE-DU-TOUCH	14 870 848,2	851
031	SAINT-GAUDENS	21,6	2 577
033	CESTAS	32,2	771
033	FLOIRAC	15,1	925
033	LORMONT	14,4	1 511

<sup>1</sup> Dans le cas où la capacité d'autofinancement est inférieure ou égale à 1, le ratio d'endettement correspond à l'encours de la dette.

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

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dette par habitant
034	MEZE	17,2	1 869
035	CHANTEPIE	12 183 223,4	1 134
037	SAINT-CYR-SUR-LOIRE	31 601 054,5	1 896
037	TOURS	13,5	1 666
038	ECHIROLLES	37,9	1 569
040	CA MONT DE MARSAN AGGLOMERATION	26,3	1 107
042	FIRMINY	13,5	776
043	CA PUY-EN-VELAY	13,3	598
047	DEP LOT-ET-GARONNE	12,9	754
057	MAIZIERES-LES-METZ	45,9	417
057	WOIPPY	18,0	2 538
057	SAINT-AVOLD	16,8	1 334
059	WATTRELOS	21,5	1 363
059	MAUBEUGE	20,1	2 771
059	TOURCOING	16,0	1 476
059	CC DU CAUDRESIS ET DU CATESIS	33,6	563
059	CC COEUR D'OSTREVENT	23,2	393
059	CA DE LA PORTE DU HAINAUT	21,0	555
060	COMPIEGNE	13,1	1 105
062	CARVIN	16,0	3 938
062	BRUAY-LA-BUISSIERE	13,7	1 670
062	CA DU CALAISIS	20,6	1 022
064	ORTHEZ	15,2	1 388
065	LOURDES	25,9	3 140
067	OSTWALD	14,5	943
067	HAGUENAU	14,5	1 501
069	DECINES-CHARPIEU	16 507 207,2	605
069	OULLINS	32,8	1 648
069	CALUIRE-ET-CUIRE	26,2	1 072
069	VAULX-EN-VELIN	14,6	1 576
070	VESOUL	17,8	1 987
071	CHALON-SUR-SAONE	18,7	1 494
075	PARIS	38,4	2 473
076	SAINT-ETIENNE-DU-ROUVRAY	17,5	1 667
076	DIEPPE	16,8	1 593
077	ROISSY-EN-BRIE	18,7	668
077	OZOIR-LA-FERRIERE	18,7	2 141
077	PROVINS	15,4	1 805
077	MELUN	15,0	2 648
077	VAIRES-SUR-MARNE	14,0	1 268
077	CA PARIS VALLEE DE LA MARNE	17,1	2 009
078	CHANTELOUP-LES-VIGNES	5 432 083,5	536
078	CARRIERES-SOUS-POISSY	31,3	1 647
078	MUREAUX (LES)	23,8	2 896
078	LIMAY	14,6	944
078	CONFLANS-SAINTE-HONORINE	14,2	1 344
079	BRESSUIRE	13,4	1 867
080	ABBEVILLE	29,8	2 275
081	GRAULHET	50,8	1 645
082	CA GRAND MONTAUBAN	90 601 477,1	1 238
083	FREJUS	127,7	2 392
083	SEYNE-SUR-MER (LA )	72,3	2 281
083	ROQUEBRUNE-SUR-ARGENS	19,5	3 639
083	CARQUEIRANNE	15,1	2 530
083	CA VAR ESTEREL MEDITERRANEE	13,9	1 428

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
084	ISLE-SUR-LA-SORGUE (L' )	13,1	2 303
088	SAINT-DIE	13,5	2 778
088	CA EPINAL	15,0	413
089	DEP YONNE	12,4	724
091	ETAMPES	31,3	2 145
091	MENNECY	31,1	1 929
091	CORBEIL-ESSONNES	19,1	2 129
091	RIS-ORANGIS	16,5	1 300
091	VIRY-CHATILLON	14,4	1 022
091	MORANGIS	14,1	1 792
091	CA COEUR D'ESSONNE AGGLOMERATION	32,6	671
091	CA GRD PARIS SUD SEINE ESS SEN	14,6	1 701
092	GARENNE-COLOMBES (LA )	103,0	1 938
092	CHATENAY-MALABRY	39,1	2 962
092	SCEAUX	28,3	2 834
092	CHATILLON	19,4	3 014
092	LEVALLOIS-PERRET	19,1	6 520
092	RUEIL-MALMAISON	17,1	2 219
092	NANTERRE	13,2	1 663
093	BAGNOLET	135 407 535,5	3 730
093	SEVRAN	22,7	2 370
093	BONDY	14,6	1 902
093	STAINS	14,1	1 722
093	AULNAY-SOUS-BOIS	13,9	1 438
093	MONTREUIL	13,8	2 072
094	FRESNES	1 297,6	949
094	SAINT-MAUR-DES-FOSSES	34,1	3 685
094	CACHAN	19,2	1 563
094	HAY-LES-ROSES (L' )	13,8	1 366
095	GOUSSAINVILLE	60 222 365,4	1 913
095	DEUIL-LA-BARRE	1 291,5	1 500
101	SAINT FRANCOIS	23 971 179,0	1 602
101	SAINTE ROSE	18 095 233,3	883
101	LAMENTIN	74,6	603
101	PETIT BOURG	56,8	372
101	POINTE A PITRE	38,8	3 109
101	SAINTE ANNE	21,3	961
101	ABYMES	20,8	1 022
101	BASSE TERRE	13,2	1 574
101	CA GRAND SUD CARAIBES	18 646 655,7	222
102	KOUROU	20 048 078,9	772
102	SAINT LAURENT DU MARONI	15,3	509
103	FORT-DE-FRANCE	222 812 432,9	2 612
103	ROBERT (LE )	14 238 559,5	606
103	DUCOS	13 545 145,4	780
103	GROS-MORNE	53,4	703
103	SAINT-JOSEPH	51,6	964
103	SCHOELCHER	23,3	678
103	RIVIERE-SALEE	14,8	653
103	CA ESPACE SUD MARTINIQUE	7 139 580,5	59
103	CA CENTRE MARTINIQUE	20,2	481
103	COLL TERRITORIALE MARTINIQUE	12,2	1 452
104	POSSESSION (LA )	43 779 955,3	1 377
104	SAINT-BENOIT	30,4	1 437
104	SAINT-LEU	28,6	1 933

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
104	SAINTE-SUZANNE	17,2	1 019
104	SAINTE-MARIE	15,4	1 830
104	SAINTE-JOSEPH	13,7	1 071
104	REG REUNION	10,4	1 029
104	CA SUD	17,5	533
104	CA TERRITOIRE DE LA COTE OUEST	13,4	455
106	KOUNGOU	7 390 383,8	277
106	DEMBENI	2 301 049,3	208

Source : données transmises par le Gouvernement

**Liste des collectivités territoriales et de leurs groupements dont le ratio d'endettement dépasse le seuil minimum du plafond d'endettement**

(en nombre d'années ou en euros)

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
002	DEP AISNE	11,2	865
003	YZEURE	14,2	1 198
003	CA DE MONTLUCON	16,0	2 101
005	BRIANCON	13,7	5 629
006	TRINITE (LA )	23,9	2 138
006	SAINTE-LAURENT-DU-VAR	20,4	1 084
006	CANNET (LE )	15,7	1 833
006	MENTON	15,6	2 222
006	NICE	13,0	1 439
006	GRASSE	12,0	1 909
006	ANTIBES	11,4	2 841
006	VENCE	11,3	787
006	CARROS	11,1	1 635
006	METROPOLE NCA	12,1	2 316
007	GUILHERAND-GRANGES	58,2	2 149
007	TOURNON-SUR-RHONE	40,8	2 258
007	AUBENAS	11,2	3 330
008	SEDAN	12,4	1 585
008	CHARLEVILLE-MEZIERES	11,9	1 460
008	DEP ARDENNES	10,6	855
010	CHAPELLE-SAINTE-LUC (LA)	15,1	1 315
010	ROMILLY-SUR-SEINE	13,9	2 968
011	CA CARCASSONNE AGGLO	13,1	762
013	AUBAGNE	38,5	3 549
013	ARLES	24,1	2 089
013	VITROLLES	23,4	931
013	AURIOL	16,1	1 427
013	CHATEAUNEUF-LES-MARTIGUES	12,8	2 412
013	MARSEILLE	11,9	2 260
014	BAYEUX	15,9	878
016	COGNAC	11,6	1 420
018	SAINTE-AMAND-MONTROND	118,8	2 950

<sup>1</sup> Dans le cas où la capacité d'autofinancement est inférieure ou égale à 1, le ratio d'endettement correspond à l'encours de la dette.

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
018	VIERZON	17,4	1 491
019	USSEL	14,5	2 981
019	BRIVE-LA-GAILLARDE	12,5	2 011
022	LAMBALLE	12,9	1 723
024	PERIGUEUX	19,8	1 193
024	BERGERAC	12,4	1 634
026	ROMANS-SUR-ISERE	14,7	2 486
027	BERNAY	17,4	1 702
027	LOUVIERS	11,7	1 770
028	CHARTRES	24,6	3 140
029	DOUARNENEZ	11,2	2 263
02A	AJACCIO	19,0	1 413
02A	COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE	8,3	1 918
031	PLAISANCE-DU-TOUCH	14 870 848,2	851
031	SAINT-GAUDENS	21,6	2 577
033	CESTAS	32,2	771
033	FLOIRAC	15,1	925
033	LORMONT	14,4	1 511
033	BORDEAUX	11,6	1 387
033	TALENCE	11,3	726
033	GRADIGNAN	11,1	893
034	MEZE	17,2	1 869
035	CHANTEPIE	12 183 223,4	1 134
037	SAINT-CYR-SUR-LOIRE	31 601 054,5	1 896
037	TOURS	13,5	1 666
038	ECHIROLLES	37,9	1 569
039	CA DU GRAND DOLE	12,6	329
040	CA MONT DE MARSAN AGGLOMERATION	26,3	1 107
042	FIRMINY	13,5	776
042	SAINT-ETIENNE	12,9	1 970
043	CA PUY-EN-VELAY	13,3	598
044	GUERANDE	11,4	1 682
047	DEP LOT-ET-GARONNE	12,9	754
047	AGGLOMERATION D'AGEN	11,3	1 118
049	TRELAZE	12,4	2 397
049	DEP MAINE ET LOIRE	9,9	569
054	NANCY	12,1	1 019
057	MAIZIERES-LES-METZ	45,9	417
057	WOIPPY	18,0	2 538
057	SAINT-AVOLD	16,8	1 334
057	FORBACH	11,6	1 832
057	DEP MOSELLE	9,4	675
058	DEP NIEVRE	10,5	1 055
059	WATTRELOS	21,5	1 363
059	MAUBEUGE	20,1	2 771
059	TOURCOING	16,0	1 476
059	REGION HAUTS DE FRANCE	9,4	736
059	CC DU CAUDRESIS ET DU CATESIS	33,6	563
059	CC COEUR D'OSTREVENT	23,2	393
059	CA DE LA PORTE DU HAINAUT	21,0	555
060	COMPIEGNE	13,1	1 105
062	CARVIN	16,0	3 938
062	BRUAY-LA-BUISSIERE	13,7	1 670
062	CA DU CALAIS	20,6	1 022

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

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
063	ISSOIRE	11,6	2 371
063	COURNON-D'Auvergne	11,5	1 406
064	ORTHEZ	15,2	1 388
065	LOURDES	25,9	3 140
066	PERPIGNAN MEDITERRANEE METROPLE COM URB	12,5	1 974
067	OSTWALD	14,5	943
067	HAGUENAU	14,5	1 501
068	M2A CA MULH ALSACE AGGLOM	12,1	900
069	DECINES-CHARPIEU	16 507 207,2	605
069	OULLINS	32,8	1 648
069	CALUIRE-ET-CUIRE	26,2	1 072
069	VAULX-EN-VELIN	14,6	1 576
070	VESOUL	17,8	1 987
071	CHALON-SUR-SAONE	18,7	1 494
073	CA CHAMBERY METROPOLE	11,0	1 771
074	CLUSES	11,4	1 971
075	PARIS	38,4	2 473
076	SAINT-ETIENNE-DU-ROUVRAY	17,5	1 667
076	DIEPPE	16,8	1 593
076	ROUEN	12,7	1 846
076	GRAND-COURONNE	11,8	2 781
076	HAVRE (LE )	11,3	1 729
077	ROISSY-EN-BRIE	18,7	668
077	OZOIR-LA-FERRIERE	18,7	2 141
077	PROVINS	15,4	1 805
077	MELUN	15,0	2 648
077	VAIRES-SUR-MARNE	14,0	1 268
077	PONTAULT-COMBAULT	12,9	1 109
077	CA PARIS VALLEE DE LA MARNE	17,1	2 009
078	CHANTELOUP-LES-VIGNES	5 432 083,5	536
078	CARRIERES-SOUS-POISSY	31,3	1 647
078	MUREAUX (LES)	23,8	2 896
078	LIMAY	14,6	944
078	CONFLANS-SAINTE-HONORINE	14,2	1 344
079	BRESSUIRE	13,4	1 867
080	ABBEVILLE	29,8	2 275
081	GRAULHET	50,8	1 645
081	CA CASTRES-MAZAMET (CACM)	11,1	622
082	CA GRAND MONTAUBAN	90 601 477,1	1 238
083	FREJUS	127,7	2 392
083	SEYNE-SUR-MER (LA )	72,3	2 281
083	ROQUEBRUNE-SUR-ARGENS	19,5	3 639
083	CARQUEIRANNE	15,1	2 530
083	SAINT-RAPHAEL	11,7	2 238
083	CA VAR ESTEREL MEDITERRANEE	13,9	1 428
084	ISLE-SUR-LA-SORGUE (L' )	13,1	2 303
086	POITIERS	11,8	1 233
088	SAINT-DIE	13,5	2 778
088	CA EPINAL	15,0	413
089	DEP YONNE	12,4	724
091	ETAMPES	31,3	2 145
091	MENNECY	31,1	1 929
091	CORBEIL-ESSONNES	19,1	2 129

Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
091	RIS-ORANGIS	16,5	1 300
091	VIRY-CHATILLON	14,4	1 022
091	MORANGIS	14,1	1 792
091	COURCOURONNES	11,0	2 791
091	CA COEUR D'ESSONNE AGGLOMERATION	32,6	671
091	CA GRD PARIS SUD SEINE ESS SEN	14,6	1 701
092	GARENNE-COLOMBES (LA )	103,0	1 938
092	CHATENAY-MALABRY	39,1	2 962
092	SCEAUX	28,3	2 834
092	CHATILLON	19,4	3 014
092	LEVALLOIS-PERRET	19,1	6 520
092	RUEIL-MALMAISON	17,1	2 219
092	NANTERRE	13,2	1 663
092	BOURG-LA-REINE	12,9	1 366
092	SAINT-CLOUD	12,5	1 194
092	ASNIERES-SUR-SEINE	12,1	2 215
093	BAGNOLET	135 407 535,5	3 730
093	SEVRAN	22,7	2 370
093	BONDY	14,6	1 902
093	STAINS	14,1	1 722
093	AULNAY-SOUS-BOIS	13,9	1 438
093	MONTREUIL	13,8	2 072
093	SAINT-OUEN	12,0	3 402
093	AUBERVILLIERS	11,6	2 335
093	NOISY-LE-SEC	11,5	2 028
093	DEP SEINE-SAINT-DENIS	10,1	956
094	FRESNES	1 297,6	949
094	SAINT-MAUR-DES-FOSSES	34,1	3 685
094	CACHAN	19,2	1 563
094	HAY-LES-ROSES (L' )	13,8	1 366
094	GENTILLY	12,9	2 381
094	VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	12,4	1 230
094	VILLIERS-SUR-MARNE	11,5	2 367
095	GOUSSAINVILLE	60 222 365,4	1 913
095	DEUIL-LA-BARRE	1 291,5	1 500
095	DOMONT	12,9	1 166
095	MONTMAGNY	12,5	1 561
095	CORMEILLES-EN-PARISIS	11,7	1 054
095	SAINT-GRATIEN	11,2	998
095	ARGENTEUIL	11,1	2 995
101	SAINT FRANCOIS	23 971 179,0	1 602
101	SAINTE ROSE	18 095 233,3	883
101	LAMENTIN	74,6	603
101	PETIT BOURG	56,8	372
101	POINTE A PITRE	38,8	3 109
101	SAINTE ANNE	21,3	961
101	ABYMES	20,8	1 022
101	BASSE TERRE	13,2	1 574
101	MORNE A L EAU	11,3	495
101	GOSIER (LE)	11,1	1 420
101	CA GRAND SUD CARAIBES	18 646 655,7	222
101	CA CAP EXCELLENCE	11,7	306
102	KOUROU	20 048 078,9	772
102	SAINT LAURENT DU MARONI	15,3	509



Département	Libellé du budget principal	Ratio d'endettement <sup>1</sup>	Dettes par habitant
103	FORT-DE-FRANCE	222 812 432,9	2 612
103	ROBERT (LE )	14 238 559,5	606
103	DUCOS	13 545 145,4	780
103	GROS-MORNE	53,4	703
103	SAINT-JOSEPH	51,6	964
103	SCHOELCHER	23,3	678
103	RIVIERE-SALEE	14,8	653
103	FRANCOIS (LE )	12,9	797
103	TRINITE (LA )	12,6	638
103	CA ESPACE SUD MARTINIQUE	7 139 580,5	59
103	CA CENTRE MARTINIQUE	20,2	481
103	COLL TERRITORIALE MARTINIQUE	12,2	
104	POSSESSION (LA )	43 779 955,3	1 377
104	SAINT-BENOIT	30,4	1 437
104	SAINT-LEU	28,6	1 933
104	SAINTE-SUZANNE	17,2	1 019
104	SAINTE-MARIE	15,4	1 830
104	SAINT-JOSEPH	13,7	1 071
104	SAINT-LOUIS	11,6	582
104	REG REUNION	10,4	1 029
104	CA SUD	17,5	533
104	CA TERRITOIRE DE LA COTE OUEST	13,4	455
106	KOUNGOU	7 390 383,8	277
106	DEMBENI	2 301 049,3	208

Source : données transmises par le Gouvernement

L'amendement adopté à l'Assemblée nationale tenant compte de la moyenne des capacités d'autofinancement enregistrées lors des trois derniers exercices, conduit à exclure de cette procédure entre vingt et trente collectivités territoriales ou groupements.

En définitive :

- soit la règle prévue par le présent article est vraiment souple et elle conduit alors à créer une « usine à gaz » alimentant la défiance envers les élus locaux, alors même que son efficacité n'est pas certaine : en particulier, elle ne concernerait que quelques collectivités territoriales déjà identifiées grâce au réseau d'alerte des préfetures.

- soit cette « règle d'or renforcée » est appliquée de façon stricte et conduit alors à une nouvelle possibilité de mise sous tutelle des collectivités territoriales dès lors qu'elles ne respectent pas le plafond qui leur est applicable, même si elles peuvent le justifier.

Une telle règle d'or conduit en outre à imposer aux collectivités territoriales d'affecter prioritairement leur capacité d'autofinancement (CAF) au désendettement. Les collectivités territoriales qui ne parviennent pas à dégager suffisamment de marges de manœuvre en dépenses de fonctionnement en raison de facteurs externes (faibles marges de manœuvre

sur leurs dépenses de personnel, dépenses « contraintes »...), devront se désendetter – au lieu d’investir.

Pour l’ensemble de ces raisons, votre commission des finances a adopté les amendements COM-1 rect. présenté par Jean-François Husson, COM-5 présenté par Claude Raynal et COM-18 présenté par Victorin Lurel supprimant le présent article.

**Décision de la commission : votre commission a supprimé cet article.**

## ARTICLE 25

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

**Commentaire :** le présent article prévoit que le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales un rapport sur le bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) et une décomposition, par niveau de collectivités territoriales, des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement, définis à l'article 10 du présent projet de loi.

#### I. LE DROIT EXISTANT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit que « *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* »<sup>1</sup>.

Ce rapport est transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En outre, il est prévu que le Gouvernement présente au comité des finances locales (CFL) une décomposition de l'Odedel pour les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Lors de cette présentation, le Gouvernement recueille l'avis du CFL.

#### II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article reconduit, en l'adaptant, le dispositif prévu par la précédente loi de programmation : il prévoit que chaque année, avant la présentation du rapport sur les orientations des finances publiques, le Gouvernement présente au CFL « *un bilan sur l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixée par l'article 10* ».

Ce rapport est transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

---

<sup>1</sup> I de l'article 30 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En outre, le Gouvernement présente au CFL une décomposition des objectifs en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement<sup>1</sup>, par échelon de collectivité territoriale et pour les EPCI à fiscalité propre. À cette occasion, le Gouvernement recueille l'avis du CFL.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général, Joël Giraud, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement proposant qu'en plus du bilan de l'exécution de l'Odedel, le Gouvernement présente au CFL et transmette aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, **un bilan de l'exécution de la nouvelle règle encadrant l'endettement des collectivités territoriales prévue par l'article 24** du présent projet de loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup>.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à ce que le Parlement et le CFL disposent de bilans de la mise en œuvre des dispositifs encadrant les dépenses des collectivités territoriales.

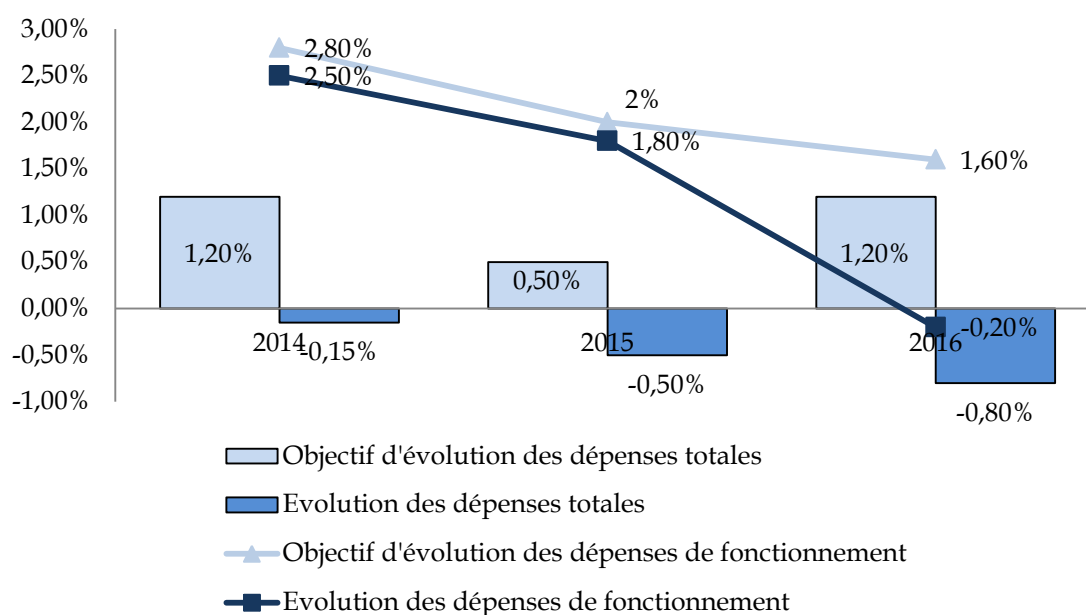
Ainsi, **les bilans de l'exécution de l'Odedel entre 2014 et 2016 ont permis de souligner que les collectivités territoriales et leurs groupements ont toujours respecté les objectifs prévus.** L'évolution des dépenses totales (hors remboursement de la dette) et des dépenses de fonctionnement a été moins dynamique que les objectifs prévus dans la précédente loi de programmation des finances publiques.

---

<sup>1</sup> Tels que définis au III de l'article 10 du présent projet de loi de programmation des finances publiques.

<sup>2</sup> L'article 24 crée un nouvel article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

### Comparaison entre l'objectif et l'exécution



Source : commission des finances du Sénat à partir du bilan de l'exécution de l'Odedel en 2016

Toutefois, la méthodologie retenue par le Gouvernement, qui ne neutralise pas les transferts de compétences entre communes et EPCI, devra être améliorée.

Par cohérence avec sa décision de supprimer l'article 24, la commission des finances a adopté un amendement COM-50, supprimant le rapport sur l'exécution de la règle encadrant l'endettement des collectivités territoriales.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

ARTICLE 25 bis (nouveau)

**Publication des données relatives aux concours financiers de l'État**

**Commentaire : le présent article prévoit la publication des données relatives aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La répartition des divers concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ou les attributions et prélèvements au titre des fonds de péréquation sont **calculés sur la base de critères, correspondant aux caractéristiques physiques** (population, classement en zone de montagne, etc.) **et financières** (potentiel fiscal, revenu moyen, etc.) **de chaque collectivité territoriale.**

Jusqu'à la répartition des dotations au titre de 2015, la direction générale des collectivités locales (DGCL) **publiait l'intégralité des données** utilisées pour répartir la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur un support numérique, qu'elle commercialisait et transmettait gracieusement au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de chaque assemblée.

Dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, le précédent Gouvernement « réaffirmait son engagement dans le projet d'open data et de gouvernement ouvert » et souhaitait « clarifier sa doctrine en matière de redevances sur la réutilisation de données publiques ». Le relevé de décision<sup>1</sup> prévoyait ainsi de « supprimer la redevance perçue sur les données relatives aux dotations globales de fonctionnement versées aux collectivités locales par la direction générale des collectivités locales ». Paradoxalement, **cette décision qui émanait d'une volonté d'ouverture des données publiques a été interprétée par l'administration dans le sens inverse et a abouti à ce que ces données ne soient plus publiées.**

Ainsi, à compter de la répartition des dotations au titre de 2016, **les données relatives aux différentes dotations sont mises en ligne sur le site internet de la DGCL, mais de façon beaucoup moins complète.** Les informations disponibles présentent, pour chaque commune, 34 données, quand l'ancien CD-ROM en présentait 144. Si les montants finaux sont disponibles, la plupart des informations intermédiaires – qui permettent de

---

<sup>1</sup> Décision n° 25 du CIMAP du 18 décembre 2013.

les calculer – ne le sont plus. À titre d'exemple, la longueur de voirie de chaque commune, utilisée pour répartir la dotation de solidarité rurale, n'est plus disponible ; il en est de même pour les différentes composantes du potentiel fiscal, et ainsi de suite pour les 110 critères manquants.

À l'initiative du Parlement, l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a prévu une annexe au projet de loi de finances de l'année « *détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au titre de l'année précédente* » et précisant que ces données devaient être mises en ligne et publiées dans un format électronique facilement exploitable. Constatant que « *certaines données relatives aux critères retenus pour le calcul des dotations restent manquantes* », le Parlement a adopté l'an dernier un amendement<sup>1</sup> précisant que les critères individuels permettant de calculer les dotations devaient également être publiés.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'accès à ces données est fondamental pour les parlementaires, qui doivent pouvoir **évaluer de façon indépendante du Gouvernement** les effets sur la répartition des dotations d'une modification, par exemple, des critères utilisés ou de leur pondération. Il permettrait également de **restaurer une certaine confiance entre l'État et les collectivités territoriales**, tant l'opacité en la matière alimente la suspicion.

C'est pourquoi, à l'initiative de son rapporteur général, votre commission des finances a adopté un amendement COM-42 insérant le présent article, afin d'**améliorer la transparence des données** relatives aux ressources des collectivités territoriales.

Le I prévoit la publication des critères utilisés pour répartir chacun des concours financiers, en spécifiant que cette publication porte sur les montants attribués ou prélevés mais également sur « *chaque critère individuel ainsi que, le cas échéant, chaque indice, fraction ou critère intermédiaire utilisé* ». Le II prévoit la publication des données relatives aux impositions locales et aux dégrèvements d'impôts locaux. Enfin, le III précise les conditions de publication : les données relatives aux dotations notifiées une année N seront mises en ligne avant le 1<sup>er</sup> septembre de l'année, dans un document unique facilement exploitable de façon électronique.

**Décision de la commission : votre commission a introduit un article additionnel ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Article 138 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

## CHAPITRE IV

### AUTRES DISPOSITIONS

#### ARTICLE 26

#### Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au grand plan d'investissement

**Commentaire :** le présent article a pour objet de prévoir une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances de l'année consacrée au « grand plan d'investissement » présenté le 25 septembre 2017 par le Gouvernement.

#### I. LE DROIT EXISTANT : LA MISE EN PLACE D'UN GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

##### A. UNE ENVELOPPE DE 57,1 MILLIARDS D'EUROS POUR LA DURÉE DU QUINQUENNAT DONT 12 MILLIARDS D'EUROS DE REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS ET 10 MILLIARDS D'EUROS POUR FINANCER LE PIA 3

Le Gouvernement a engagé la mise en place d'un grand plan d'investissement (GPI) dont les contours et les modalités d'organisation sont issus des travaux de Jean Pisani-Ferry, ayant abouti à un rapport remis au Premier ministre le 25 septembre 2017.

Cet effort d'investissement correspondrait ainsi à **57,1 milliards d'euros répartis** sur la durée du quinquennat et en retenant **quatre axes** :

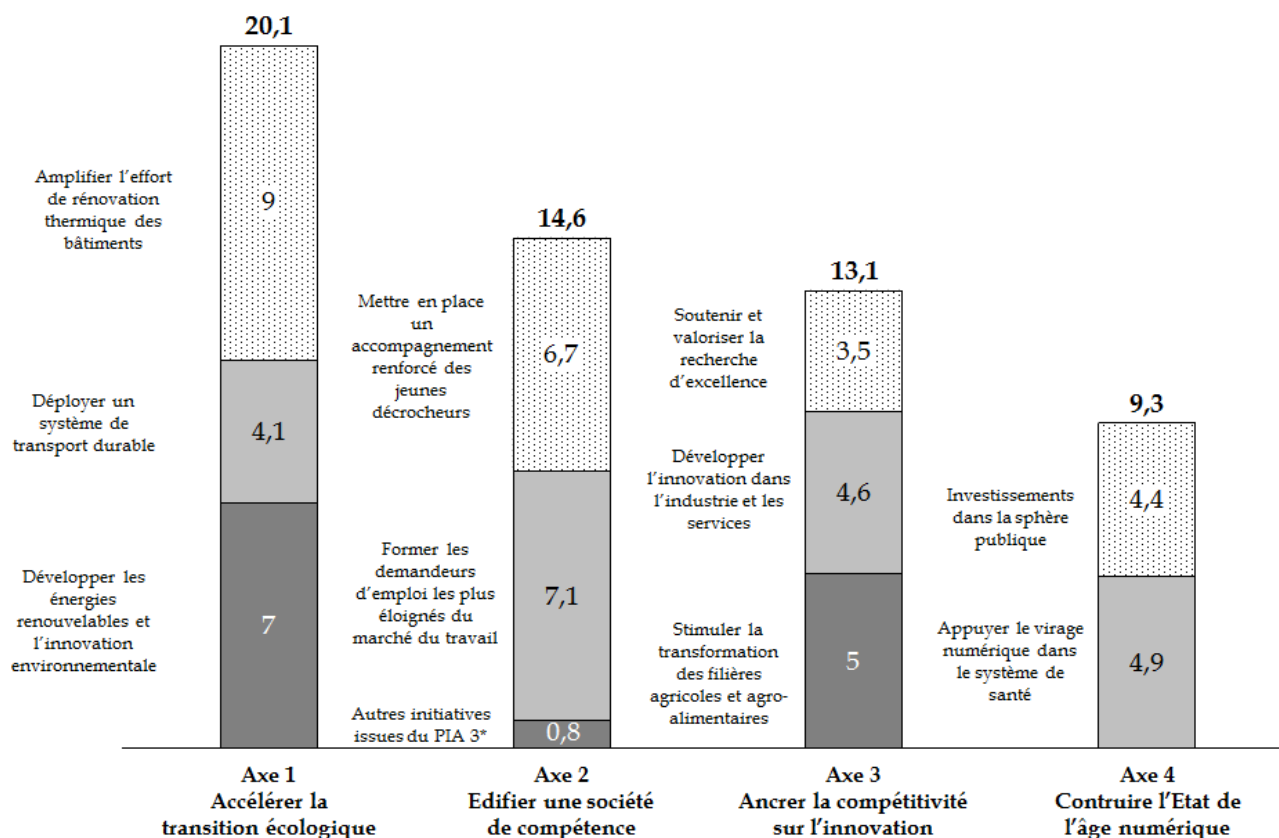
- **accélérer la transition écologique**, pour **20,1 milliards d'euros** ;
- **édifier une société de compétences**, pour **14,6 milliards d'euros** ;
- **ancrer la compétitivité sur l'innovation**, pour **13,1 milliards d'euros** ;
- **construire l'État de l'âge numérique**, pour **9,3 milliards d'euros**.

Ces investissements doivent s'entendre, selon les termes mêmes de Jean Pisani-Ferry, dans leur conception économique, c'est-à-dire comme « une dépense limitée dans le temps qui vise des résultats durables », et non comme des investissements publics au sens de la comptabilité budgétaire, générale ou nationale, pour de nouveaux équipements ou infrastructures.



### Présentation synthétique des investissements par axes d'intervention

(en milliards d'euros)



\* Le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) prévoit à ce titre trois types d'initiative : adaptation et qualification de la main d'œuvre (100 millions d'euros), investir dans les expérimentations portées par l'Éducation nationale (300 millions d'euros) et rénover le premier cycle universitaire (400 millions d'euros).

Source : commission des finances d'après les données du rapport au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

### Les effets attendus du grand plan d'investissement

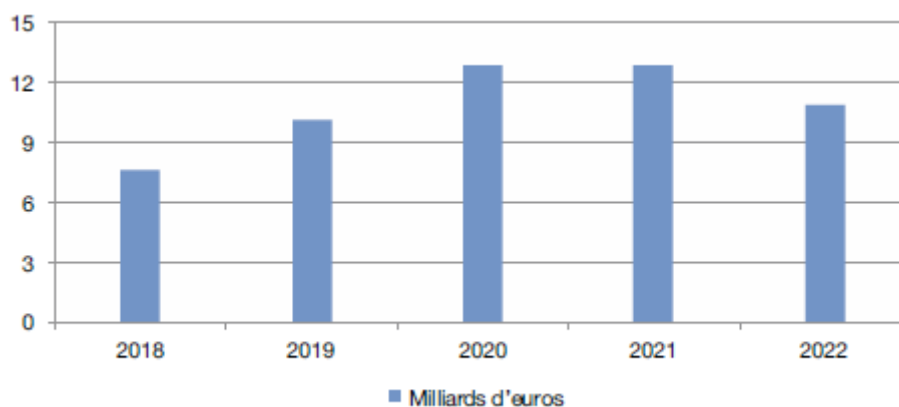
- 300 000 emplois et une baisse d'un point de taux de chômage structurel ;
- une division par deux du nombre de passoires thermiques occupées par des ménages modestes propriétaires ou locataires du parc social ;
- une augmentation de 70 % de la production d'énergie renouvelable ;
- la conversion de 5 000 petites et moyennes entreprises (PME) à la lutte contre le gaspillage ;
- l'achèvement de la couverture du territoire en très haut débit ;
- 100 % de services publics dématérialisés ;
- le doublement du nombre de maisons de santé.

Source : rapport au Premier ministre de Jean Pisani-Ferri relatif au grand plan d'investissement 2018-2022

Selon le rapport précité de Jean Pisani Ferry au Premier ministre, l'enveloppe de 57,1 milliards d'euros devrait être utilisée sur la période du quinquennat selon la répartition indicative suivante :

### Répartition indicative des actions du grand plan d'investissement 2018-2022

(en milliards d'euros)



Source : rapport précité de Jean Pisani-Ferri au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

Dans le projet de loi de finances pour 2018, seuls 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement sont toutefois inscrits à ce titre, dont plus de 1 milliard d'euros de crédits de paiement au titre du PIA 3. Ces montants sont nettement inférieurs à ceux annoncés dans le rapport de Jean Pisani-Ferri (environ 7 milliards d'euros). Cela s'explique en partie par le fait que d'autres instruments financiers sont supposés également être mis en place, sans

impact sur le budget de l'État (*cf. infra*). En outre, certaines dépenses relevaient de l'assurance maladie. Enfin, le ministère de l'action et des comptes publics a indiqué que les projets annuels de performance n'identifiaient pas nécessairement tous les crédits qui seront *in fine* « labellisés GPI » au sein du budget de l'État, certains ne pouvant l'être qu'à partir du début de l'année 2018, « après une instruction précise des initiatives concernées ». Cela peut notamment concerner la formation professionnelle pour les agents de l'État ou la numérisation au sein de l'administration. Reste à savoir si ces montants supplémentaires correspondent effectivement à 3,5 milliards d'euros, soit ce qui manque environ pour atteindre les 7 milliards d'euros annoncés dans le rapport « Pisani-Ferry ».

En outre, **le grand plan d'investissement n'équivaut pas à une enveloppe de 57 milliards d'euros de mesures nouvelles et d'« argent frais »**. En effet, il correspond, en termes de financement :

- pour **12,1 milliards d'euros, à des redéploiements de crédits**, avec la « réorientation de programmes, d'actions ou de dotations existants, qui seront maintenus mais dont les caractéristiques seront modifiées pour servir les finalités du grand plan d'investissement » ;

- pour **10 milliards d'euros, au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3)**, pour lequel la loi de finances initiale pour 2017 a ouvert les autorisations d'engagement sans aucun crédit de paiement<sup>1</sup> ;

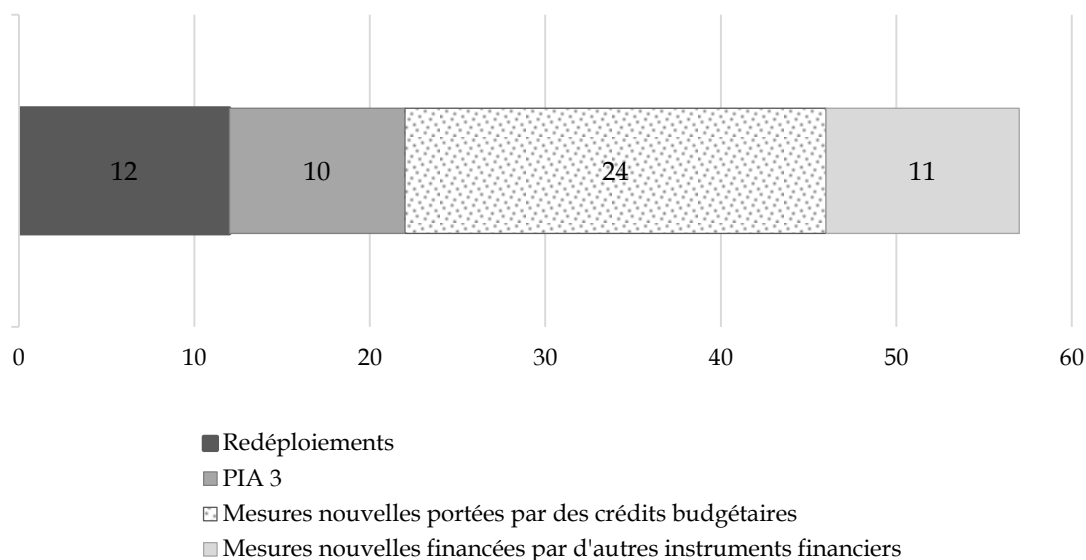
- pour **35 milliards d'euros, à des mesures nouvelles, avec 24 milliards d'euros de crédits budgétaires et 11 milliards d'euros financés par d'autres instruments financiers** comme des prêts, des dotations en capital, etc.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 140 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances - tome III - annexe 18 relatif à la mission « Investissements d'avenir ».

### Origine des moyens de financement du plan d'investissement

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après les données du rapport précité de Jean Pisani-Ferry au Premier ministre sur le grand plan d'investissement 2018-2022, septembre 2017

Au total, le grand plan d'investissement comptera **15 milliards d'euros financés par des instruments sans impact sur le budget de l'État** (11 milliards d'euros de mesures nouvelles auxquels s'ajoutent 4 milliards d'euros de fonds propres pour le PIA 3).

#### **B. UNE GOUVERNANCE REPOSANT SUR LES MINISTÈRES ET IMPLIQUANT DE NOUVELLES RÈGLES DE GESTION**

Le grand plan d'investissement a été conçu de telle sorte que **ses actions soient portées par les ministères concernés**. Il se démarque ainsi du fonctionnement retenu pour les programmes d'investissement d'avenir (PIA) pilotés par le Commissariat général à l'investissement (CGI). Le rapport précité de Jean Pisani-Ferry indique qu'il s'agit ainsi de responsabiliser les ministères, « après une décennie marquée par un certain dualisme entre impulsion réformatrice et routine gestionnaire ».

Au niveau de chaque ministère, des **comités de pilotage**, présidés par les ministres concernés, devraient prendre en charge la mise en œuvre de chaque thème du grand plan d'investissement. Par ailleurs, un **secrétariat aux investissements** serait chargé de coordonner l'activité de ces comités de pilotage thématiques et prendrait appui sur le Commissariat général à l'investissement.

S'agissant des **crédits consacrés au grand plan d'investissement**, ils **figurent au sein des programmes et missions du budget général**. Les projets annuels de performances doivent les **identifier** « *afin que le Parlement dispose d'une vision claire des moyens concourant à ce plan* ».

Ainsi, des **règles de gestion spécifiques** sont prévues dans le rapport de Jean Pisani-Ferry, à savoir :

- faire figurer les crédits consacrés au grand plan d'investissement au sein d'**actions distinctes** ;

- les moyens alloués au sein de ces actions ne seraient **pas fongibles avec les autres crédits des ministères** ;

- les dotations du grand plan d'investissement seraient **exonérées de régulation budgétaire**, c'est-à-dire de tout gel ou annulation au cours de l'exercice. En revanche, la loi de programmation des finances publiques prévoit bien qu'elles soient intégrées dans les plafonds du triennal et dans les normes de dépenses (à l'exception des crédits du PIA 3 pour ce dernier point).

Ces règles doivent permettre d'**identifier** et de **sanctuariser** les crédits consacrés au grand plan d'investissement.

Le rapport précité de Jean Pisani-Ferry précise également que la sanctuarisation du volume des dotations ne devrait pas empêcher la **réallocation des crédits**, mais que celle-ci ne serait possible qu'entre les différentes actions du grand plan d'investissements. Ces réallocations seraient **réalisées en fonction des résultats obtenus et porteraient chaque année sur un volume au moins égal à 3 % du total des crédits du GPI de l'année précédente**. Le rapport indique qu' « *un volume annuel de réallocation de l'ordre de 5 % constitue une cible raisonnable* ».

Une première circulaire de la direction du budget du 11 septembre 2017 a précisé les conditions d'élaboration des projets annuels de performance (PAP) pour intégrer le grand plan d'investissement. Elle prévoit en particulier que ces documents doivent comprendre une « *présentation de la trajectoire 2018-2022 des crédits identifiés au titre du GPI, complétée par un passage littéral qui précisera : en quoi la dépense relève du GPI [...], de quel axe sectoriel du GPI la dépense relève [...], le caractère temporaire des dépenses [et] toute autre précision sur la dépense qui paraîtra utile à son suivi* ».

En outre, la circulaire indique que **les crédits du grand plan d'investissement** :

- **soit feront l'objet d'actions spécifiques** au sein du PAP, avec des indicateurs de performances également distincts, **lorsque les actions du grand plan d'investissement sont nouvelles** (par exemple, le plan d'investissement dans les compétences au sein de la mission « Travail et emploi ») ;

- soit, pour les autres actions du grand plan d'investissement, seront **inscrits au sein d'actions déjà existantes** lorsqu'elles ont des finalités identiques.

La circulaire précise qu'à défaut d'actions ou de sous-actions spécifiques dans les PAP, de nouvelles activités dans le référentiel d'activités devront être prévues pour « *retracer précisément l'exécution* » des crédits du grand plan d'investissement et assurer ainsi un « *suivi ad hoc* ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ASSURER LE SUIVI DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT PAR UNE PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS RÉPARTIS AU SEIN DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL**

Par le présent article, le Gouvernement propose la **création d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative au « Grand plan d'investissement »**.

Ce document devrait ainsi inclure « *le détail des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques.* » Il s'agit ainsi de retracer chaque année, dans un document unique, les crédits relevant du grand plan d'investissement dans chaque programme de chaque mission du budget général.

Ce rapport entrerait ainsi dans la catégorie des annexes générales « *prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement* » et jointes au projet de loi de finances de l'année, en vertu du 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

L'annexe au projet de loi de finances prévue par le présent article devrait ainsi permettre d'avoir une « *vision consolidée* » des crédits alloués au grand plan d'investissement tandis que ses actions sont portées par les missions relevant de chacun des ministères concernés, « *conformément au principe de responsabilisation énoncé par le Premier ministre et afin de donner aux ministres une pleine visibilité sur l'ensemble de leurs moyens* » (exposé des motifs de l'article).

## **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de son rapporteur général tandis que le Gouvernement s'en était remis à la sagesse de la commission, un amendement de Valérie Rabault et plusieurs de ses collègues, tendant à prévoir que le rapport devrait

préciser, pour chaque « mesure financée », « *la part qui correspond à des crédits décaissés l'année en cours et la part qui correspond à des engagements futurs* ».

Un amendement d'Éric Coquerel et plusieurs de ses collègues tendant à préciser le contenu de l'annexe portant sur l'exécution du grand plan d'investissement a également été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de Joël Giraud, rapporteur général.

Il prévoit ainsi que le rapport présentera la répartition des crédits consacré au plan, en distinguant « *redéploiement de crédits existants, mise à disposition d'instruments financiers, reprise de crédits de plans d'investissements précédents et réels crédits nouveaux* ».

#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Indépendamment de l'opportunité de mettre en place un grand plan d'investissement et des choix opérés dans ce cadre par le Gouvernement, **la création d'un document retraçant annuellement le suivi de ce plan s'avère indispensable** dès lors qu'a été fait le choix de faire figurer les crédits qui lui sont consacrés au sein des missions et programmes du budget général, parfois même sans les distinguer au sein d'actions spécifiques.

Par exemple, les crédits consacrés au plan d'investissement dans les compétences font l'objet de deux actions nouvelles au sein des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». En revanche, l'enveloppe de 110 millions d'euros prévue pour soutenir la rénovation thermique des logements des propriétaires modestes, dans le cadre du programme « Habiter mieux », figure au sein de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ».

Cette **dispersion des crédits** au sein d'un nombre important de missions, de programmes et d'actions **justifie donc pleinement la présentation consolidée du suivi du grand plan d'investissement dans une annexe au projet de loi de finances.**

En conséquence, tout en souscrivant à l'objectif du présent article, votre commission a souhaité **préciser ce qui peut être attendu dans le contenu de ce rapport.**

Elle a adopté un **amendement COM-43 de réécriture complète de l'article** qui, reprenant à la fois ce qui était prévu dans sa version initiale et l'esprit des ajouts apportés à l'Assemblée nationale, prévoit que le rapport devrait comprendre :

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

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

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

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

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

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

L'article tel que modifié par la commission des finances précise également que le rapport serait déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale, en première lecture, des crédits de la première des missions concernées.

Plus généralement, au-delà de cet article qui permet au Parlement de disposer des moyens de suivre la mise en œuvre globale du grand plan d'investissement, **votre rapporteur général suivra avec attention les conditions dans lesquelles les crédits de ces actions seront pilotés en exécution.** L'annexe au projet de loi de finances pour 2018 concernant le « Grand plan d'investissement », qui devrait être prochainement publiée d'après la direction du budget et complétée par une circulaire, devrait justement en préciser les modalités.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**



ARTICLE 27

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

**Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP).**

Sur le modèle des précédentes lois de programmation des finances publiques, le présent article prévoit que 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 programmation des finances publiques* » (**alinéa 1**). Il précise également que doit être présenté « *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 loi de programmation, disposition qui figurait aussi à l'article 33 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019.

Conformément aux pratiques antérieures, l'article proposé dispose que ce bilan doit être rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>, soit le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) (**alinéa 2**).

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

La reconduction de ce dispositif est tout à fait souhaitable dès lors qu'il participe pleinement à l'information du Parlement s'agissant de l'application des différentes dispositions de la loi de programmation des finances publiques.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

*ARTICLE 27 bis*

**Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État**

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

**I. LE DROIT EXISTANT**

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès la fin des années 1990, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 qui a mis en place la **double norme de dépenses** aujourd'hui appliquée :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « zéro valeur »;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pension, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « zéro volume ».

**L'évolution des dépenses sous norme prévue par la loi de programmation des finances publiques est actualisée chaque année, d'abord dans le projet de loi de finances initiale puis éventuellement en cours d'exercice (avec par exemple des annulations visant à abaisser l'objectif de dépenses sous norme).**

Dans la mesure où **la norme doit permettre la comparaison pluriannuelle, un « périmètre constant » doit être reconstruit d'une année à l'autre**. En effet, le champ du budget de l'État est amené à évoluer : certaines dépenses externalisées sont réintégrées, d'autres au contraire sont confiées à des organismes extérieurs (les collectivités territoriales, par exemple). Ces changements sont neutralisés afin que ne soient pris en compte que les mouvements ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique. Ces mesures, appelées « mesures de transfert » ou « mesures de périmètre » selon les entités concernées, sont récapitulées dans le projet de loi de finances initiale de l'année.

Pour les identifier, **le Gouvernement s'appuie sur une « charte de budgétisation »** détaillant les principes de comptabilisation et de traitement. Cependant, cette charte donne lieu à des **contournements d'une ampleur significative**, chiffrés à 1,9 milliard d'euros sur les missions du budget général pour 2016 par la Cour des comptes.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général.

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

### **Les normes de dépenses prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022**

L'article 8 du présent projet de loi remplace les normes de dépenses existantes par deux objectifs d'évolution des dépenses de l'État pour la période 2018-2022.

Les **dépenses « pilotables »**, qui excluent la charge de la dette, les prélèvements sur recettes, les dépenses du CAS « Pensions » et la mission « Investissements d'avenir », incluent désormais, outre les crédits du budget général, les dépenses de certains comptes d'affectation spéciale et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Elles doivent diminuer de 3,3 % en volume sur la période.

Les **« dépenses totales »** incluent les prélèvements sur recettes, les dépenses d'investissements d'avenir, la charge de la dette, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée à certaines collectivités territoriales et certaines autres dépenses des comptes spéciaux. Ces dépenses seraient stabilisées en volume sur la période de programmation.

Cette présentation serait rendue publique en même temps que le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, soit **le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année**.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le constat dressé par notre collègue député Joël Giraud est indéniable : **les normes de dépenses présentent « une certaine complexité »** qui peut nuire à l'appropriation de ces outils par le Parlement.

C'est pourquoi votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a modifié l'article 8 du présent projet de loi afin que la liste des retraitements de flux internes au budget de l'État ainsi que l'inventaire des programmes des comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) intégrés à la norme de dépenses pilotable d'une part et à l'objectif de dépenses totales de l'État d'autre part soient précisés chaque année en prévision et en exécution, respectivement au sein du projet de loi de finances de l'année et dans le cadre du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget.

**Au demeurant, le présent article paraît, en l'état, pouvoir être interprété dans un sens qui ne permettrait pas d'améliorer l'information du Parlement**, dans la mesure où l'évolution à périmètre constant des normes de dépenses sur trois exercices, avec le détail par sous-catégorie de dépenses, est déjà présentée dans l'exposé général du projet de loi de finances de l'année.

Afin de garantir un niveau d'information supérieur à la pratique actuelle, **votre commission a également adopté, à l'initiative de son rapporteur, l'amendement COM-44 détaillant les sous-catégories dont l'évolution devra être précisée, au nombre de onze** : les crédits du budget général hors charge de la dette, pensions, investissements d'avenir et remboursements et dégrèvements, les impositions de toute nature plafonnées en application de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, les dépenses des comptes d'affectation spéciale prises en compte dans la norme de dépenses pilotables, les dépenses du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public », le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, les dépenses des comptes d'affectation spéciale prises en compte dans le seul objectif de dépenses totales de l'État, les dépenses d'investissements d'avenir, la charge de la dette et la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée à certaines collectivités territoriales et enfin les retraitements de flux internes au budget de l'État.

Votre commission a également adopté l'amendement COM-45 du rapporteur visant à ce que **la liste des retraitements de flux internes au budget de l'État ainsi que l'inventaire des programmes des comptes spéciaux** (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) intégrés à la norme de dépenses pilotable d'une part et à l'objectif de dépenses totales de l'État d'autre part **soient précisés chaque année en**

**prévision et en exécution**, respectivement au sein du projet de loi de finances de l'année et dans le cadre du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget.

Enfin, votre commission a modifié le présent article par l'amendement COM-46 de son rapporteur tendant à ce que les critères selon lesquels le Gouvernement pourrait être amené à retenir le caractère « exceptionnel » d'une dépense au cours du quinquennat soient précisés en annexe au projet de loi de finances de l'année, au sein de la charte de budgétisation. Une telle définition pourrait par exemple s'inspirer de celle mise en œuvre par la commission européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Commission européenne, Les finances publiques dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (*Public Finance in EMU*), Bruxelles, 2015, pp. 52-64.

*ARTICLE 27 ter*

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

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

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le tome II des **évaluations des voies et moyens annexé au projet de loi de finances initiale dresse chaque année une liste des dépenses fiscales**, en précisant, pour chacune d'entre elles, le nombre de bénéficiaires et en fournissant une estimation de leur coût sur trois années.

Ce document établit également une **liste des dix dépenses fiscales les plus importantes**, qui représentent à elles seules 50 % du coût total des dépenses fiscales. Parmi elles, **trois concernent l'impôt sur le revenu** : le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (4,7 milliards d'euros), l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites (4 milliards d'euros) et l'exonération des prestations familiales et de diverses autres allocations (1,9 milliard d'euros).

Selon l'annexe précitée, en 2016, **37 % du montant total des dépenses fiscales concernait quelque 220 dispositifs rattachés à l'impôt sur le revenu, soit 32,4 milliards d'euros** dont 5,6 milliards d'euros de crédits de 2,5 milliards d'euros des crédits d'impôt et une baisse de 1 milliard d'euros des réductions d'impôt sont prévues.

**Les dix dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu les plus coûteuses**

(montants en millions d'euros)

Dispositif	Nombre de bénéficiaires 2016	Chiffrage 2016	Chiffrage 2017	Chiffrage 2018
<b>Crédit d'impôt en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile</b> (article 199 <i>sexdecies</i> CGI)	1 528 951	2 017	2 080	4 740 <sup>1</sup>
<b>Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites</b> (article 158-5-a CGI)	13 841 863	4 045	4 060	4 075
<b>Exonération des prestations familiales et autres allocations</b> (article 81 CGI)	Non déterminé	1 960	1 905	1 905
<b>Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement des plans épargne retraite</b> (articles 81, 81 ter, 157, 163 bis AA et 163 bis B CGI)	Non déterminé	1 440	1 600	1 600
<b>Crédit d'impôt pour la transition énergétique</b> (article 200 <i>quater</i> CGI)	1 174 802	1 678	1 675	1 560
<b>Réduction d'impôt au titre des dons</b> (article 200 CGI)	5 753 127	1 365	1 390	1 410
<b>Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie</b> (article 125-0 A CGI)	Non déterminé	1 530	1 475	1 490
<b>Déduction des dépenses de réparation et d'amélioration des immeubles donnés en location</b> (article 31 CGI)	1 675 000	1 355	Non connu	Non connu
<b>Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans</b> (article 200 <i>quater</i> B CGI)	1 871 601	1 200	1 200	1 200
<b>Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement</b> (article 157 CGI)	22 300 000	714	802	858

Source : tome II « Voies et moyens » annexé au PLF 2018

Par ailleurs, le coût des dépenses fiscales afférentes à la fois à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés s'est établi à 21,7 milliards d'euros en 2016 et devrait atteindre 30,9 milliards d'euros en 2018.

<sup>1</sup> Ce montant correspond au coût consolidé de l'ancienne réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas d'activité professionnelle (1,5 milliard d'euros en 2017), du crédit d'impôt pour les contribuables exerçant une activité professionnelle (2 milliards d'euros en 2018) et de la généralisation en un crédit d'impôt pour tous (1 milliard d'euros).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Jean-Paul Dufrègne et des membres du groupe Gauche démocrate et républicaine, après l'adoption d'un sous-amendement du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud.

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

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

Le Gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement initial déposé par notre collègue député Jean-Paul Dufrègne, sous réserve de l'adoption du sous-amendement du rapporteur général Joël Giraud visant à exclure les dépenses fiscales communes à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés et à limiter cette liste aux dépenses fiscales afférentes à l'impôt sur le revenu dépassant 1 milliard d'euros. Celles-ci sont actuellement au nombre de huit si l'on considère les dispositifs faisant l'objet d'une évaluation chiffrée pour 2018.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à améliorer l'information disponible concernant le coût des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu et leurs bénéficiaires. Cet objectif ne peut qu'être que partagé, compte tenu du caractère encore lacunaire du suivi des dépenses fiscales.

Cependant, le dispositif proposé présente **une faible valeur ajoutée par rapport aux données déjà publiées chaque année** : une liste de huit dépenses fiscales les plus coûteuses relatives à l'impôt sur le revenu peut déjà être reconstituée à partir du tome II de l'évaluation des voies et moyens, annexée au projet de loi de finances initiale (voir *supra*).

Comme l'a souligné votre rapporteur à propos de l'article 17 du présent projet de loi relatif au plafonnement et au pilotage des dépenses fiscales, **la principale carence en matière de suivi des dépenses fiscales concerne moins leur recensement que leur évaluation**. De plus, si elle fournit une information utile, la répartition des bénéficiaires par décile de revenu ne permet pas d'apprécier pleinement la pertinence ou l'utilité d'une dépense fiscale.



Enfin, la limitation de la liste aux huit dépenses fiscales les plus coûteuses conduirait à écarter de ce suivi spécifique des dispositifs représentant un coût moyen par contribuable élevé, comme par exemple les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire Duflot et Pinel, dont le coût s'élevait en 2016 à 191 millions d'euros pour 59 044 ménages. Elle conduit également à écarter les dispositifs coûteux rattachés à d'autres impôts.

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre commission a adopté un amendement COM-47 de suppression du présent article et a considéré que la mise en place d'une démarche d'évaluation complète et régulière du système socio-fiscal français devait être privilégiée.**

La proposition de votre rapporteur, à l'article 17, de rendre obligatoire l'évaluation bisannuelle des dépenses fiscales représentant plus de 5 % du montant des recettes nettes de l'État participe de cette démarche.

**Décision de la commission : votre commission a supprimé cet article.**

## ARTICLE 28

### Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs

**Commentaire :** le présent article réécrit les dispositions relatives aux informations présentées dans l'annexe au projet de loi de finances de l'année relative aux opérateurs, dite « Jaune opérateurs ». Le contenu du rapport n'est pas modifié à l'exception de la suppression des données relatives à l'Agence française de développement et à la « Masse des douanes ».

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. UN LARGE RECOURS DE L'ÉTAT À LA FORMULE DE L'AGENCE

###### 1. Le champ des opérateurs de l'État

Les opérateurs sont des organismes présentant une grande proximité avec le budget et les missions de l'État. Trois critères principaux sont retenus : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'État et un contrôle direct par l'État. Il est toutefois possible de qualifier d'opérateur de l'État « *des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État<sup>1</sup>* ».

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), les opérateurs bénéficient de recettes publiques par deux principaux biais : des crédits budgétaires (soit 82 % des ressources publiques leur étant affectées) et des taxes dites « affectées » (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : notamment dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

---

<sup>1</sup> Jaune « Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe pour 2015 n'étant pas disponible au 29 octobre.

**Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les opérateurs retenus étaient au nombre de 492 et se rattachaient à 54 programmes. L'effort financier de l'État en faveur des opérateurs (incluant les crédits budgétaires versés par l'État à ses opérateurs ainsi que les recettes fiscales qui leur sont affectées, y compris les taxes non plafonnées) s'élevait au total à 56,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 51,8 milliards d'euros en crédits de paiement.**

## **2. Une croissance importante des dépenses des opérateurs de l'État**

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), publié en mars 2012<sup>1</sup>, a souligné la **part importante et croissante occupée par les opérateurs dans le budget de l'État** : entre 2007 et 2012 le montant des crédits du budget général de l'État et des taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) a progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'État.

**La croissance des dépenses des opérateurs continue d'être soutenue** : ainsi, selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, entre l'exécution 2012 et la LFI pour 2017, les moyens financiers alloués aux opérateurs par l'État ont progressé de 1,9 % par an à périmètre 2012 constant, hors PIA et, à périmètre constant, la hausse des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses entre 2012 et la LFI 2017 (+ 9,9 %) est beaucoup plus forte que celle de la norme elle-même, calculée hors charge de la dette mais y compris pensions (+ 1,7 %). Ainsi, *« les concours aux opérateurs apparaissent toujours comme un point de fuite de la dépense de l'État, difficile à maîtriser »*.

**La participation des opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses publiques exige donc de contenir la part de leurs ressources provenant de recettes publiques, tant pour les inciter à maîtriser leurs dépenses qu'à développer leurs ressources propres.**

## **B. UN ENCADREMENT CROISSANT DES OPÉRATEURS**

### **1. L'encadrement des emplois des opérateurs**

**L'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dont les dispositions résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre ancien collègue Michel Charasse, a posé le principe d'un plafond d'emplois pour les opérateurs, qui ne peuvent donc plus**

---

<sup>1</sup> Inspection générale des finances (IGF), L'État et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2016, pp. 176-177.

recruter de personnel de façon entièrement discrétionnaire<sup>1</sup>. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres.

## 2. La définition de règles de gouvernance

**Le 3 décembre 2009, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État Eric Woerth a réuni les opérateurs de l'État pour leur présenter de nouvelles règles de gouvernance** qui s'articulaient autour de deux principes : la nécessité pour l'État d'assurer un réel pilotage stratégique et d'affirmer sa tutelle d'une part, la participation des opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses publiques par l'application en interne des principes de gestion que l'État s'applique à lui-même d'autre part.

Les règles présentées ont ensuite été reprises dans la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État<sup>2</sup>.

**La circulaire du Premier ministre en date du 16 septembre 2014 reprend ces orientations** en affirmant la nécessité d'une « *rationalisation du paysage des opérateurs* » et d'un « *renforcement de leur tutelle* », et prévoit un « *plan d'action* » visant à remplir ces objectifs, qui doit être défini avant le 15 décembre.

**L'encadrement des opérateurs fait donc l'objet d'une attention croissante, avec des résultats cependant mitigés** tant du point de vue de leur nombre, qui reste important, que de celui de la tutelle, avec des situations très hétérogènes selon l'opérateur et le ministère de tutelle considéré.

## 3. L'annexe générale « Jaune Opérateur » et son enrichissement

### a) *L'annexe générale relative aux opérateurs*

**Les opérateurs de l'État constituent un ensemble hétérogène** tant du point de vue du statut juridique que de celui de la taille des organismes considérés ou encore des programmes auxquels ils sont rattachés. Une annexe spécifique aux opérateurs de l'État s'est donc révélée nécessaire pour mieux appréhender l'évolution de leurs moyens, de leurs besoins et de leurs dépenses.

---

<sup>1</sup> Cette initiative reprenait des préconisations anciennes de notre collègue, alors député, Michel Bouvard.

<sup>2</sup> Circulaire n° 5454/SG.

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005 a ainsi prévu que **les projets annuels de performances joints au projet de loi de finances présenteraient de manière indicative les « emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante »**.

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de l'année 2006 a créé une annexe budgétaire plus large, communément appelée le « **Jaune Opérateurs** ».

*b) L'enrichissement progressif de l'annexe*

Celle-ci récapitule, par mission et programme, **l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présente, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.**

**L'agence française de développement (AFD) est désormais présentée dans le « Jaune Opérateur »,** comme le prévoit l'article 142 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

L'article 107 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010, à son tour, a modifié les dispositions de la loi de règlement pour 2006 précitée et a introduit l'obligation d'établir un **recensement de l'endettement et des engagements hors bilan des opérateurs** en vue de l'information du Parlement. Ce recensement, qui concerne « *le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan* », est présenté dans le « Jaune Opérateurs » depuis le projet de loi de finances pour 2011.

Enfin, l'article 48 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 portant loi de finances pour 2012 a prévu qu'une annexe devait récapituler **les engagements financiers pris par les ODAC**, c'est-à-dire les organismes divers d'administration centrale, dont le périmètre recoupe en grande partie celui des opérateurs<sup>1</sup>. Cette annexe est présentée dans le « Jaune Opérateur » en raison de la proximité des notions d'ODAC et d'opérateur et de la similarité des problématiques de contrôle budgétaire sur l'une et l'autre catégorie.

L'article 26 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2015 à 2019 a enrichi le rapport sur plusieurs points.

---

<sup>1</sup> Sur près de 750 ODAC recensés en 2013, près de 460 sont des opérateurs de l'État. La notion d'opérateur est née avec la mise en œuvre de la LOLF, tandis que la catégorie des ODAC est une notion comptable, permettant de déterminer si une entité relève du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

Le document doit désormais préciser la **liste des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimés ou créés au cours de l'année** précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, ce qui permet d'apprécier l'évolution du périmètre des opérateurs de façon plus claire.

Il doit aussi présenter 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.

**Des indications relatives à la gestion immobilière des opérateurs ont également été incluses au champ du rapport** : celui-ci doit présenter 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.

Enfin, l'article précité de la loi de programmation de 2014 prévoit que 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**.

En dernier lieu, la « **Masse des douanes** », établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes avec la mission de pourvoir au logement de ses agents, **a été ajoutée au « Jaune Opérateur »** par l'article 120 de la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016<sup>1</sup>.

#### **4. L'application d'un cadre comptable unifié à l'ensemble des administrations publiques**

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) prévoit la mise en place d'une **comptabilité budgétaire pour les personnes morales de droit public** relevant de la catégorie des administrations publiques (APU), qu'il s'agisse d'établissements publics administratifs, d'établissements publics industriels et commerciaux ou de groupement d'intérêt public (GIP) soumis à la comptabilité publique en application de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

L'introduction de la comptabilité budgétaire poursuit deux objectifs :

- améliorer le pilotage des organismes et des finances publiques ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

- aligner les cadres budgétaires de l'État et des organismes d'administration publique pour faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques.

**Le décret décline dans les organismes qui relèvent de son champ d'application un cadre budgétaire proche de celui fixé par la LOLF pour l'État** avec, en complément de la comptabilité en droits constatés<sup>1</sup>, une comptabilité budgétaire fondée sur des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des emplois limitatifs.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**Le présent article « toilette » la rédaction de l'article 14 de la loi de règlement pour 2005<sup>2</sup>, qui prévoit les informations devant figurer au sein du « jaune opérateurs » : les mêmes dispositions sont reprises sous la forme d'une liste plus lisible que la rédaction actuelle, résultant d'ajouts et de modifications successifs.**

**Deux entités disparaîtraient du champ du rapport : l'Agence française de développement (AFD) et l'établissement public national à caractère administratif de la « Masse des douanes ».** Ces deux organismes, qui n'appartiennent pas au champ des opérateurs de l'État, avaient été intégrés au « jaune opérateurs » par des dispositions législatives spécifiques en 2008 pour l'Agence française de développement et 2016 pour l'établissement de la masse des douanes<sup>3</sup>.

\*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'association des opérateurs de l'État à l'assainissement des finances publiques est une nécessité et le recolement d'informations relatives à leur gestion budgétaire, financière et immobilière constitue une première étape permettant un suivi resserré des « agences » de l'État.

---

<sup>1</sup> La méthode des droits constatés comptabilise une transaction lorsqu'intervient l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses, et ne tient pas compte du moment auquel interviennent décaissements ou encaissements.

<sup>2</sup> Article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

<sup>3</sup> Article 142 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 concernant l'Agence française de développement et article 120 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 concernant l'établissement public national à caractère administratif de la masse des douanes.

**La suppression de l'Agence française de développement du périmètre du rapport ne paraît pas de nature à diminuer l'information apportée au Parlement** dans la mesure où le Gouvernement a indiqué, en réponse au questionnaire du rapporteur, que *« les informations relatives à l'AFD précédemment présentées dans le "jaune opérateurs" seront publiées dans le document de politique transversale relatif à l'aide publique au développement également annexé au projet de loi de finances »*.

L'inscription, à l'initiative de votre commission des finances, de la « Masse des douanes » au sein du « Jaune opérateurs » s'inscrivait à la suite du référé de la Cour des comptes sur cet établissement<sup>1</sup> soulignant le taux de vacances du parc de logement et un pilotage défaillant et coûteux.

Au-delà de la « Masse des douanes », **il s'agissait d'insister sur la nécessité d'étendre la rationalisation de la politique immobilière de l'État au parc de logements**. Alors qu'il représente près de 20 % des bâtiments du parc domanial de l'État, son inventaire demeure très imprécis, et son pilotage lacunaire.

De fait, **cette démarche a favorisé une meilleure prise en compte de ce parc spécifique**. La direction de l'immobilier de l'État a engagé, dès 2017, un travail de recensement, préalable à une rationalisation.

Au total, **la nouvelle rédaction de l'article paraît de nature à clarifier le contenu du « Jaune opérateurs » sans diminuer la qualité de l'information apportée au Parlement**.

Afin de renforcer la diffusion et la réutilisation des données mises à la disposition du Parlement, votre commission a également adopté, à l'initiative de son président Vincent Éblé, l'amendement COM-8 tendant à ce que les données concernant présentées dans l'annexe soient mises en ligne sous un format exploitable par un logiciel de traitement de données.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> « Le logement des douaniers par la Masse des douanes », référé de la Cour des comptes rendu public le 25 juillet 2016.



ARTICLE 29

**Abrogation de dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur**

**Commentaire : le présent article tend à abroger la loi de programmation pour les années 2014 à 2019.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le dispositif proposé prévoit **l'abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.**

Toutefois, il est proposé de maintenir plusieurs articles.

Ainsi, resteraient en vigueur :

- le II de l'article 12, qui prévoit la **mise en réserve d'une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'Ondam** (objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale) ;

- l'article 26 relatif à la **transmission, par les organismes bénéficiant de ressources affectées (hors secteurs local et social), de l'assiette et du produit de ces taxes à leur ministère de tutelle ;**

- le II de l'article 30 qui prévoit une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, **détaillant les montants attribués ou prélevés aux collectivités territoriales au titre des concours financiers de l'État**, des fonds de péréquation et de la fiscalité transférée, ainsi que les critères utilisés pour les calculer.

- l'article 34, qui interdit aux organismes divers d'administration centrale de conclure des contrats de crédit-bail, que l'article 19 du présent projet de loi réécrit afin d'étendre cette interdiction à l'État.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault et de plusieurs de ses collègues, un amendement<sup>1</sup> visant à inclure au sein des articles de la précédente loi de programmation des finances publiques qui ne seraient pas abrogés les articles 28 et 32.

L'article 28 crée une annexe au projet de loi de finances détaillant, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif, accompagnées des prévisions de recettes et de dépenses dont elles résultent. Cette annexe 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.

L'article 32 prévoit la transmission au Parlement, au moment du programme de stabilité, du niveau de dette publique pour l'année écoulée exprimé en valeur nominale et en pourcentage du produit intérieur brut de l'année considérée.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le plafonnement des ressources fiscales bénéficiant à des opérateurs ne peut jouer pleinement son rôle qu'à la condition que l'administration fiscale et les opérateurs communiquent en toute transparence sur l'évolution prévisionnelle de l'impôt concerné. **Le maintien de l'article 26, introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat, paraît donc opportun.**

Concernant le II de l'article 30, la publication des données relatives aux différents versements et prélèvement dont font l'objet les collectivités territoriales est nécessaire, tant les informations disponibles sont limitées<sup>2</sup>.

S'agissant de l'article 34, réécrit par l'article 19 du présent projet de loi, **l'interdiction de conclure des contrats de crédit-bail participe des règles de pilotage des finances publiques.** En effet, ces montages permettent un lissage de la dépense dans le temps. L'extension à l'État de l'interdiction jusqu'ici réservée aux ODAC prend acte du **risque de contournement de la règle actuellement en vigueur**, dès lors que l'État pouvait conclure un contrat de crédit-bail pour le compte des ODAC.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 54.

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 25 bis.

Concernant **la mise en réserve d'une fraction des dépenses de l'Ondam**, prévue à l'article 12 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019, **la pérennisation du dispositif et la fixation du taux par voie législative semblent également justifiées.**

Cependant, **il paraît difficile de comprendre pourquoi l'État s'exclut du champ de l'article** en abrogeant le I, qui concerne le taux de mise en réserve applicable à l'État. Votre commission a donc décidé, à l'initiative de son rapporteur, de **maintenir également le I de l'article et de le modifier par un amendement COM-48 afin d'encadrer le taux de mise en réserve des crédits de l'État, qui devrait être compris entre 3 % et 6 % des crédits (hors dépenses de personnel)** ouverts en loi de finances initiale, afin de s'assurer que le Gouvernement respectera bien son engagement de renouer avec un taux de mise en réserve compatible avec le respect de l'autorisation parlementaire<sup>1</sup>.

**Votre commission a également adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement COM-49 visant à maintenir l'article 31 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019,** qui impose au Gouvernement de présenter au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances, ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques. En effet, cette information est indispensable au Parlement pour estimer d'une part, le montant des économies à réaliser pour « tenir » l'objectif de dépense en volume, d'autre part, la répartition des économies entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

En outre, il convient de rappeler que **demeurent également en vigueur, à ce jour, différentes dispositions figurant dans les lois de programmation des finances publiques antérieures,** et notamment celles portées par les **articles 12 et 14 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014** qui prévoient, respectivement, une interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'État est le vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité. Restent également en vigueur les articles 17 et 20 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, qui établissent une procédure d'évaluation et de contre-expertise de certains investissements publics et prévoient la transmission d'informations relatives à la prévision et à l'exécution des dépenses fiscales au Parlement par le Gouvernement.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Amendement COM-48 au présent article et amendement COM-38 portant article additionnel après l'article 19.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 31 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission, sur le projet de loi n° 40 (2017-2018), de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**M. Vincent Eblé, président.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

À l'attention de nos nouveaux collègues, je précise que nous voterons article par article, et c'est le texte, dans sa rédaction issue de nos travaux, que nous examinerons ensuite en séance publique.

Un projet de loi de finances rectificative sera délibéré en Conseil des ministres le jeudi 2 novembre, pour tirer les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les dividendes. Nous entendrons le Gouvernement, à l'issue de l'audition de Pierre Moscovici. Nous examinerons le rapport du rapporteur général mercredi 8 novembre au matin, après l'examen du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2018. Nous examinerons le texte en séance publique le jeudi 9 novembre, à l'issue de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si l'article 34 de la Constitution prévoit que les « orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation », l'exercice a été considérablement renouvelé par la loi organique de 2012, qui transpose dans l'ordre juridique interne le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG).

Désormais, la loi de programmation constitue le support des engagements européens de la France et doit à ce titre fixer un objectif à moyen terme de solde structurel ainsi que la trajectoire permettant sa réalisation.

Aussi, je me suis attaché à replacer ces orientations dans leur contexte macroéconomique, à en expliciter les hypothèses et à évaluer leur conformité aux engagements européens pris par notre pays.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement apparaît dans l'ensemble crédible. Le concept de solde structurel a pris une place centrale dans la gouvernance budgétaire européenne. Il dépend principalement de l'écart de production, c'est-à-dire de la différence entre le niveau de

production effectivement observé et le potentiel de production de l'économie. Si l'économie évolue à un niveau inférieur à son potentiel, une partie du déficit nominal est attribuée à la conjoncture.

L'écart de production ne pouvant être observé directement, le précédent Gouvernement avait délibérément surestimé la capacité de rebond de l'économie française, afin de minorer le déficit structurel.

On peut se réjouir que le présent projet de loi marque une rupture avec ces pratiques. Le Gouvernement retient désormais une hypothèse d'écart de production proche de celle de la Commission européenne, ce qui conduit à une révision à la hausse de l'estimation du niveau du déficit structurel en 2016, désormais identique à celle de la Commission européenne.

Ce choix devrait utilement permettre de concentrer le débat sur le rythme de redressement des finances publiques, plutôt que sur sa mesure.

Pour la croissance, le Gouvernement retient une hypothèse de 1,7 % entre 2017 et 2021 et de 1,8 % en 2022. Ce scénario apparaît raisonnable jusqu'en 2020 – puisque conforme aux prévisions des économistes et institutions européennes et internationales –, mais un peu « optimiste » en fin de quinquennat. En 2022, l'hypothèse du Gouvernement, si elle est identique à celle du FMI, est ainsi supérieure de 0,8 point à l'estimation de la Commission européenne.

Cette différence d'appréciation tient à deux éléments. D'une part, la Commission européenne retient une hypothèse de croissance potentielle plus faible que celle du Gouvernement, ce dernier estimant que les réformes structurelles engagées porteront leurs fruits d'ici la fin du quinquennat. D'autre part, le Gouvernement estime que la croissance effective restera durablement supérieure à la croissance potentielle. Une phase haute du cycle économique succéderait ainsi à la phase basse de dix ans qu'a connue la France depuis la crise.

Compte tenu de cette divergence d'appréciation, j'ai souhaité estimer le niveau du solde public en cas de réalisation du scénario de croissance plus pessimiste de la Commission européenne. Le déficit passerait au-delà du seuil de 3 % du PIB en 2019 et s'établirait à 1,1 % du PIB en 2022, près d'un point au-dessus du niveau attendu.

Venons-en maintenant à la trajectoire des finances publiques, qui est plutôt ambitieuse. On peut d'ores et déjà formuler une critique : l'essentiel de l'effort est reporté sur la fin du quinquennat. À l'échelle du quinquennat, le Gouvernement s'est fixé trois principaux objectifs, qui avaient déjà été formulés dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, le DOFP : réduire l'endettement de plus de 5 points de PIB ; réduire la part de la dépense publique dans la richesse nationale de 3,7 points de PIB ; réduire la part des prélèvements obligatoires dans le PIB de 1,1 point.

---

J'observe ainsi avec satisfaction que l'effort de redressement des comptes publics portera exclusivement sur la dépense, ce qui contraste avec le choix de la précédente majorité. L'expression « ras-le-bol fiscal » a été utilisée par Pierre Moscovici, et il est vrai que, sous le précédent quinquennat – au moins pendant la première partie –, l'effort de redressement des comptes publics a pris la forme d'une forte augmentation des prélèvements obligatoires.

Si l'on en croit le Gouvernement, à la fin du quinquennat, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale s'établirait à 43,6 %, soit un niveau légèrement inférieur à 2012, mais toujours supérieur au ratio d'avant-crise – 42,1 % –, et plus élevé que chez nos voisins.

Si les principaux objectifs restent globalement inchangés par rapport au DOFP, la trajectoire devant conduire à leur atteinte a néanmoins été substantiellement modifiée. En effet, une partie importante de l'effort de maîtrise de la dépense publique a été reportée sur les deux dernières années de la programmation.

Le taux de croissance moyen de la dépense publique serait ainsi contenu à 0,5 % entre 2018 et 2020, contre 0,1 % dans le scénario du DOFP. Pour tenir cet objectif, 42 milliards d'euros d'économies devront être réalisées, contre 58 milliards d'euros dans le scénario initial. Un effort plus important au cours des deux dernières années du quinquennat -- 2021 et 2022 – permettrait néanmoins de maintenir inchangé le quantum d'économies de 80 milliards d'euros annoncé.

En parallèle, le Gouvernement a été contraint de rendre plus progressive la baisse des prélèvements obligatoires, afin de ne pas remettre en cause son rythme de réduction du déficit public. La baisse des prélèvements obligatoires prévue au titre de l'année 2018 – 6,7 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB – est finalement deux fois inférieure au montant initialement annoncé – 0,6 point de PIB. Le principal changement tient à la mise en œuvre en deux temps de la bascule des cotisations salariales sur la CSG au cours de l'année 2018, dont le rendement attendu s'élève à 4,5 milliards d'euros.

Si la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement diffère sensiblement de celle annoncée en juillet dernier, la principale difficulté identifiée lors du débat d'orientation des finances publiques demeure : le rythme de redressement des comptes publics apparaît insuffisant au regard de nos engagements européens – à tout le moins difficilement conciliables avec ceux-ci.

Comme vous le savez, la France devrait, à l'issue de l'exercice 2017, ramener son déficit en deçà du seuil de 3 % du PIB – même si l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes complique la tâche du Gouvernement.

Il s'agit toutefois d'une condition nécessaire, mais insuffisante pour sortir du volet correctif du pacte de stabilité. En effet, sortir du volet correctif

du pacte de stabilité exigera également que la Commission européenne estime que le déficit ne dépassera pas le seuil des 3 % en 2018 et en 2019 dans ses prévisions du printemps 2018.

Or l'année 2019 sera marquée par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, en baisse de cotisations sociales, qui devrait se traduire pour les comptes publics par un surcoût temporaire d'environ 1 point de PIB. Dans le scénario du Gouvernement, le déficit « flirterait » ainsi avec le seuil de 3 % du PIB en 2019 - contre 2,9 points en 2017 et 2,6 points en 2018.

Aussi, il ne peut pas être totalement exclu que la Commission européenne considère que le déficit dépassera le seuil de 3 % du PIB en 2019 dans ses prévisions de printemps. À ce titre, il doit être noté que le FMI considère, dans son rapport annuel sur la France rendu public le 21 septembre dernier, que le déficit nominal devrait s'établir à 3,2 % du PIB en 2019. Le risque d'un maintien de la France dans le volet correctif du pacte de stabilité peut néanmoins être tempéré par les déclarations de la Commission européenne ces dernières semaines.

Si la France parvient à sortir du volet correctif au printemps prochain, elle entrera à compter de l'exercice 2018 dans le volet préventif du pacte de stabilité. Or les règles de redressement des comptes publics applicables dans le volet préventif ne sont pas moins exigeantes que celles prévues dans le volet correctif. En particulier, la France devra réduire son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an au minimum jusqu'à atteindre son objectif de moyen terme. L'ajustement structurel prévu par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi apparaît très éloigné des prescriptions du pacte de stabilité.

En 2018, l'écart par rapport à l'objectif minimum serait de 0,5 point de PIB, soit la déviation maximum autorisée sur deux années. Autrement dit, la France aura épuisé dès l'exercice 2018 ses marges de manœuvre, au risque de conduire la Commission européenne à ouvrir une procédure pour « déviation significative » à son encontre à l'issue de l'exercice 2019.

Il n'est donc pas surprenant que la Commission européenne ait adressé vendredi dernier un courrier au ministre de l'économie Bruno Le Maire dans lequel elle souligne qu'il existe « un risque de déviation significative vis-à-vis de l'effort requis en 2018 » et demande des éclaircissements sur le projet de budget du Gouvernement.

La France pourrait se prévaloir des « clauses de flexibilité » prévues par le pacte de stabilité, mais les conditions dans lesquelles ces dernières peuvent être invoquées sont particulièrement strictes et ne devraient pas être remplies par la France avant 2020. Il faudra ainsi compter sur le fait que nos partenaires et la Commission européenne adoptent une lecture particulièrement souple des règles du pacte de stabilité.



---

En complément de la règle de solde structurel, la France sera également soumise à compter de 2021 à la règle de dette européenne, qui impose de réduire progressivement l'écart entre la dette et le seuil de 60 % du PIB.

Or, au cours de la période 2017-2020, la France devrait être le seul grand pays de la zone euro dont le ratio d'endettement reste pratiquement stable. L'endettement ne devrait diminuer véritablement qu'à compter de 2021, une fois la bascule du CICE effectuée.

Dans ces conditions, seule la France ne respecterait pas la règle de dette européenne en 2021, comme l'a d'ailleurs souligné la Commission européenne dans son courrier de vendredi dernier.

Au-delà de la question du respect formel de la règle de dette européenne, il doit être souligné que la trajectoire retenue par le Gouvernement devrait accroître la divergence des taux d'endettement de la France et de la zone euro. L'écart atteindrait 12 points de PIB en 2022, contre 6 points de PIB actuellement. Le différentiel d'endettement entre la France et l'Allemagne s'élèverait même à 39 points.

J'anticipe une question d'Éric Bocquet : ce n'est pas par masochisme que nous nous efforçons de respecter nos engagements européens ; cet écart de 39 points finira par se traduire dans les écarts de taux, le *spread*, et ce alors que ces taux sont en train de remonter, ce qui pourrait devenir insupportable pour la France.

D'une part, la France disposerait d'une faible marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire de relance si une nouvelle crise survenait, contrairement à l'Allemagne. D'autre part, le poids de la charge des intérêts pourrait contraindre le Gouvernement à couper dans les dépenses publiques productives ou à avoir recours à des impositions supplémentaires pour contenir le déficit. Alors que les intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers sont aujourd'hui similaires – respectivement 41 et 39 milliards d'euros à ce jour –, le différentiel atteindrait 34 milliards d'euros en 2022 – 56 milliards d'euros pour la France contre 22 milliards d'euros pour l'Allemagne. C'est précisément pour éviter de telles divergences que les règles européennes ont été mises en place...

J'en viens maintenant à la question centrale des leviers et de la répartition de l'effort de maîtrise de la dépense entre ses différents acteurs. Les collectivités territoriales ont consenti des efforts considérables au cours des années récentes dans la réduction de la dépense publique. Le précédent gouvernement a utilisé deux leviers pour réduire la dépense publique : les collectivités locales et la charge de la dette. Les collectivités ont même dépassé les objectifs que leur fixait la précédente loi de programmation pour les années 2014 à 2019 : en 2016, leurs dépenses totales étaient inférieures de 12 milliards d'euros à la trajectoire prévue. De même, entre 2013 et 2016, la réduction du déficit public a été portée aux deux tiers par les administrations

publiques locales, alors même qu'elles représentent moins de 20 % de la dépense publique. C'est ce que j'ai rappelé au cours de la conférence des territoires, qui s'est tenue au Sénat en présence du Président de la République.

Pour 2018-2022, le Gouvernement a annoncé un effort de 13 milliards d'euros pour les collectivités territoriales sur leurs dépenses de fonctionnement. Ce montant s'apprécie par rapport à un « tendanciel ». Concrètement, on émet une hypothèse sur l'évolution « tendancielle », c'est-à-dire « toutes choses égales par ailleurs », des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ; on déduit 13 milliards d'euros du montant des dépenses prévu en 2022 ; et on obtient ainsi l'objectif d'évolution des dépenses des collectivités.

L'hypothèse que l'on retient pour le tendanciel est donc fondamentale : si on le surestime, l'effort demandé est en fait inférieur à l'effort affiché ; à l'inverse, si on le sous-estime, l'effort demandé est supérieur à l'effort affiché.

Or le tendanciel des dépenses locales est très difficile à estimer. L'Inspection générale des finances proposait un taux de 1 % en 2012, en précisant qu'il s'agissait d'une « hypothèse basse ». Le précédent Gouvernement et la Cour des comptes retenaient 1,8 %. Le présent projet de loi de programmation est construit sur un tendanciel de 1,2 % en volume, pour les seules dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Pour établir ce niveau de 1,2 %, le Gouvernement a considéré le taux moyen d'évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales entre 2009 et 2014. En ajoutant l'inflation, on obtient un taux de 2,5 % en valeur.

Ce choix appelle plusieurs observations. Tout d'abord, cette période 2009-2014 correspond à des années où la dynamique annuelle était inférieure aux années précédentes : la prendre comme référence conduit donc à sous-estimer le tendanciel.

En admettant que l'on reprenne néanmoins cette moyenne, il faudrait *a minima* tenir compte des efforts structurels déjà fournis par les collectivités territoriales. Or le Gouvernement n'a pas tenu compte de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, la DGF, intervenue en 2014 – une baisse de 1,5 milliard d'euros –, qui correspondait à un effort structurel des collectivités territoriales du même ordre de grandeur. Il n'a pas non plus tenu compte de la non-indexation sur l'inflation des dépenses de personnel de la fonction publique territoriale – qui représente un effort de 5 milliards d'euros –, alors que cet effort est systématiquement considéré comme une économie par rapport au tendanciel lorsqu'il s'agit de l'État. Ce tour de passe-passe permet de demander plus aux collectivités.

En neutralisant ces éléments, on obtient un tendanciel d'évolution des dépenses de fonctionnement de 3,1 % au lieu des 2,5 % proposés par le

Gouvernement. Ce chiffre semble très raisonnable ; il est d'ailleurs très proche de celui retenu par la Cour des comptes.

En définitive, en retenant le tendancier « corrigé », les économies demandées aux collectivités territoriales dans le présent projet de loi de programmation seraient non pas de 13 milliards d'euros, mais de 21 milliards d'euros. Un effort de 13 milliards d'euros correspondrait en fait à une évolution annuelle, en valeur, de 1,9 %, au lieu des 1,2 % proposés par le Gouvernement.

Venons-en maintenant à la contribution de l'État à la maîtrise de la dépense publique. Cette partie est peu étayée. Le budget triennal 2018-2020 prévoit des évolutions contrastées entre les différentes missions. Il s'articule autour de choix de politique budgétaire clairs, avec des hausses marquées en faveur de certaines missions, dont la défense et la justice – je ne le critique pas –, et des baisses prononcées sur d'autres politiques publiques comme le logement ou l'emploi – ce qui fait plus débat. Cependant, ni les hausses prévues ni les diminutions annoncées ne sont définitives puisque le Gouvernement précise, dans le rapport annexé, que les plafonds de 2020 « seront actualisés pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale ».

Si le total de l'annuité 2020 du budget triennal est ajusté pour tenir compte de toutes les économies prévues au titre du processus Action publique 2022, l'objectif d'évolution des crédits du budget général sur ces trois premières années est modérément ambitieux avec une croissance de 1,2 % en valeur et une baisse de 1,3 % en volume. À titre d'exemple, le précédent budget triennal – qui n'a, il est vrai, pas été respecté – prévoyait une diminution des dépenses de 0,2 % en valeur et de 3,3 % en volume. C'est ambitieux, mais on ne sait pas sur quelles dépenses porteront les efforts.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, sous l'effet de la reprise économique et de la maîtrise de la dépense, leur solde, déficitaire de 2,9 milliards d'euros en 2016, reviendrait positif dès 2017, avant de devenir nettement excédentaire à compter de 2018. On demande à voir.

À cet égard, il doit être noté que le présent projet de loi fait l'hypothèse d'une « contribution du secteur des ASSO à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019 ». En pratique, l'excédent serait transféré à l'État. Interrogé sur ce point, le Gouvernement n'a pas souhaité préciser la nature et le montant des transferts envisagés.

En tout état de cause, le choix de transférer une fraction des excédents des comptes sociaux à l'État dès 2019, avant même d'avoir procédé au désendettement complet de la sécurité sociale, apparaît critiquable – la contribution au remboursement de la dette sociale existe toujours –, la structure de financement de la dette sociale étant beaucoup plus sensible que

---

la dette de l'État - gérée par l'Agence France Trésor - à une hausse des taux d'intérêt.

Pour le régime général, cette amélioration concernerait l'ensemble des branches, à l'exception notable de la branche vieillesse.

Faute d'information, il est toutefois très difficile d'apprécier la crédibilité de ces trajectoires. À titre d'exemple, si le solde de la branche famille est supposé s'améliorer de près de 5 milliards d'euros, la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant constitue à ce jour la seule mesure d'économie connue, pour un gain de 500 millions d'euros à horizon 2022.

Dans ce contexte, il est aujourd'hui urgent de procéder aux réformes de structure susceptibles d'infléchir durablement la trajectoire des dépenses. Or on observe peu d'économies structurelles. La masse salariale publique - qui représente à peu près la moitié du budget de l'État - et les dépenses de retraite constituent jusqu'à présent deux « angles morts » de la politique du Gouvernement. Celui-ci ne s'attaque ni à l'une ni à l'autre, alors que ce sont pourtant là des leviers importants de la maîtrise de la dépense publique.

À titre d'exemple, une récente étude de la Banque de France indique que si la démographie et les choix d'organisation expliquent près des deux tiers de l'écart entre les masses salariales publiques de la France et de l'Allemagne, il subsiste un écart de 2 points de PIB lié aux effectifs. Or il existe beaucoup de doublons entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale : président encore voilà peu d'un conseil départemental, je suis bien placé pour le savoir - prestation de compensation du handicap et allocation aux adultes handicapés ; routes nationales et routes départementales, etc.

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait affirmé souhaiter réduire les effectifs de la fonction publique de 120 000 postes sur le quinquennat, dont 50 000 postes de la fonction publique d'État. Une telle diminution supposerait toutefois, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 équivalents temps plein (ETP) par an de 2018 à 2022. Or, le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à moins 1 600 ETP en 2018, soit seulement 3 % de l'objectif prévu sur le quinquennat. Je tiens à le réaffirmer, une évolution du temps de travail dans la fonction publique permettrait de faciliter la mise en œuvre d'une réduction significative des effectifs d'ici la fin du quinquennat, sans diminution de la qualité du service public...

Il pourra aussi difficilement être fait l'économie d'une nouvelle réforme des retraites. En effet, le niveau des dépenses de retraite constitue la principale source d'explication de l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux partenaires. Cet écart significatif (+ 4,1 points de PIB) n'est pas sans lien avec les caractéristiques de notre système de retraite, qui conduisent les travailleurs français à partir de façon plus précoce à la

retraite que leurs homologues étrangers. Il n'est pas surprenant que le FMI et l'OCDE aient récemment recommandé au Gouvernement de retarder l'âge de départ à la retraite. Une réforme apparaît d'autant plus nécessaire que le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) fait état d'une importante dégradation de la situation financière du système de retraite, en raison de la révision des hypothèses démographiques de l'Insee. À titre d'illustration, le relèvement progressif de deux ans de l'âge légal de départ au rythme d'un trimestre par génération se traduirait par une amélioration du solde financier du système de retraite de 5 milliards d'euros au bout de cinq ans. Au bout de vingt ans, l'effet positif sur le solde des administrations publiques s'élèverait à 0,9 point de PIB. C'est ce qu'ont fait la plupart de nos voisins européens.

Ainsi, si les hypothèses macroéconomiques sont plus crédibles et s'il faut saluer la volonté de réduire les dépenses plutôt que d'augmenter la fiscalité, néanmoins il est regrettable que la trajectoire présentée reporte l'essentiel de l'effort en fin de quinquennat et que celui-ci pèse beaucoup plus sur les collectivités territoriales que sur l'État.

**M. Vincent Delahaye.** – Les efforts sont reportés en fin de quinquennat. En 2012 déjà, on nous annonçait que la situation allait s'améliorer et que tout irait mieux en fin de quinquennat... On connaît la suite !

On nous annonce un déficit nominal des administrations publiques de 2,6 % du PIB. Pourtant, le déficit budgétaire de l'État atteindrait 83 milliards d'euros. Pourrait-on avoir un tableau expliquant l'écart entre le solde en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire ?

La présentation en pourcentage du PIB ne me paraît pas optimale car elle donne l'impression trompeuse que le déficit est faible. Or, 3 % du PIB, c'est quand même l'équivalent de 20 % des dépenses de l'État !

Je suis surpris de l'écart constaté avec l'Allemagne en ce qui concerne la trajectoire d'endettement et la charge d'intérêts. Certes l'Allemagne se désendette, mais l'écart est important.

On nous annonce enfin une réduction de 1 600 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2018 mais si l'on considère les emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) la progression totale est de 16 000. Pourquoi ?

**M. Dominique de Legge.** – Quel sera l'effet de l'article 14, qui prévoit un plafonnement des restes à payer, sur le budget de la Défense, caractérisé par un niveau d'investissement élevé, avec donc de forts reports de crédits et des restes à payer importants ?

**M. Marc Laménie.** – On constate que malgré le faible niveau de la charge d'intérêts, la situation est délicate, compte tenu du niveau très élevé de notre endettement.

Quelles pistes proposez-vous pour maîtriser l'évolution de la masse salariale ?

**M. Éric Bocquet.** – On marche sur des œufs. L'exercice de la prévision est toujours délicat. Il est bien beau de faire des projections, des graphiques ou des courbes, mais il serait surtout intéressant de comparer les projections à la trajectoire réalisée ! Le dernier budget triennal n'a pas été respecté. Il faut donc faire preuve d'humilité. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), que nous avons combattu, est un carcan budgétaire incroyable qui limite considérablement nos marges de manœuvres.

Notre charge d'intérêts s'est élevée à 48 milliards en 2010, elle s'élèvera à 56 milliards d'euros en 2022. Si j'étais intervenant sur les marchés financiers, j'aurais envie que cela dure et que la France continue à s'endetter. Si l'on ne s'endette plus et que l'on ne paie plus d'intérêts, de quoi vivront en effet les marchés financiers ? François Guizot disait « Enrichissez-vous ! » ; les marchés nous disent : « Endettez-vous ! On vous suit car vous avez une bonne signature »...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour l'instant !

**M. Éric Bocquet.** – Les marchés fonctionnent sur un système de rentes à perpétuité.

Il est toujours hasardeux de faire des comparaisons avec nos voisins européens qui n'ont pas la même histoire, la même organisation. Si, selon vous, des marges de manœuvre existent pour réduire la masse salariale, quels postes faut-il supprimer : des enseignants ? Des infirmiers ? Des gendarmes ? Des juges ?

**M. Julien Bargeton.** – Merci à notre rapporteur général d'avoir souligné la sincérité des hypothèses de croissance retenues, mise en évidence par le Haut Conseil des finances publiques. Cela tranche avec la pratique du passé ! Les effets seront visibles en fin de quinquennat, dans quelques années : c'est normal, c'est le temps qu'il faut aux réformes engagées par ce Gouvernement pour produire des effets. Les réformes structurelles auront pour effet de relever le taux de croissance potentielle de la France. Certes, le taux de croissance nominale ne peut durablement s'écarter du taux de croissance potentielle, mais on constate que le taux de croissance nominale est très en retard depuis plusieurs années, il est donc raisonnable d'anticiper un rattrapage.

Je ne partage pas le pessimisme de notre rapporteur général sur les taux d'intérêts. Certes, Mario Draghi a annoncé une réduction de la politique d'assouplissement quantitatif, mais les prévisionnistes et les économistes n'attendent pas de remontée des taux d'intérêt avant 2019.

Notre rapporteur prétend que les économies ne seraient pas assez documentées ; ce n'est pas vrai : le budget triennal fait apparaître des

hausse et aussi des baisses marquées sur certains programmes. Surtout, mission après mission, au cours de l'examen du budget, notre commission ne cesse de critiquer les baisses de crédits ! N'est-ce pas à nous aussi de faire des propositions ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On en fera !

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Il faut rechercher avant tout la sincérité. Vu la lourdeur de nos structures, les infléchissements de la politique budgétaire et fiscale mettent mécaniquement du temps à se traduire dans les faits. Il est toujours facile de qualifier les projections d'insincères lorsqu'elles sont trop optimistes, et de déplorer leur manque d'ambition lorsqu'elles sont réalistes. Il faut sortir de ce raisonnement circulaire !

Le basculement du CICE vers une baisse des charges est difficile sur le plan comptable car les dépenses et les recettes ne sont pas rattachées à l'exercice qui les a vues naître. Ainsi, en 2018, les entreprises acquerront un droit à un CICE, qu'elles percevront en 2019, au moment où elles bénéficieront d'une baisse des charges sociales, ce qui devrait provoquer une rentrée d'impôt sur les sociétés (IS) supplémentaire en 2020. Trois exercices seront donc perturbés par ce basculement. Ne serait-il pas judicieux de demander un acompte exceptionnel d'impôt sur les sociétés en 2019 afin de lisser l'impact budgétaire ?

**M. Gérard Longuet.** – Dans un pays qui vieillit, comment peut-on espérer voir le déficit de l'assurance-maladie disparaître et céder la place à un excédent, alors que chacun sait que les dépenses de santé augmentent avec le vieillissement ? L'excédent de la branche famille est calculé sur la base de règles constantes alors que notre démographie et notre politique familiale s'affaiblissent. Enfin, le déficit de la branche vieillesse est manifestement minoré et exigerait une réforme structurelle. Partagez-vous l'optimisme des projections du gouvernement à cet égard ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Vincent Delahaye a raison, les efforts sont reportés en fin de quinquennat. Il y a là un air de déjà-vu... La décomposition du solde public effectif entre les différentes composantes est précisée au sein du rapport.

L'écart entre la France et l'Allemagne sur la charge de la dette est important pour deux raisons : d'une part, l'Allemagne se désendette ; d'autre part, elle emprunte à un taux moins élevé.

Le schéma d'emplois prévoit une baisse de 1 600 équivalents temps plein tandis que le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) augmente en raison de l'effet des créations de poste décidées par le précédent Gouvernement. Il y a donc un « effet retard ».

L'article 14 fixe un plafond sur les restes à payer de l'État. La hausse des reports de charges est préoccupante. Nous l'avons dénoncée à plusieurs reprises. Ce plafond s'applique à tous les ministères et ne vise pas

---

spécifiquement la Défense, même si ce phénomène est d'une ampleur particulière dans ce ministère. Peut-être que Dominique de Legge, en tant que rapporteur spécial, pourrait déposer un amendement à ce sujet afin de prévenir toute difficulté.

S'agissant de la masse salariale, je tiens à rassurer Éric Bocquet : il n'est pas question de supprimer des postes de policiers ou d'infirmières, mais de mener des réformes structurelles pour supprimer les nombreux doublons entre l'État et les collectivités territoriales, dans le domaine social ou les infrastructures par exemple. Il faut aussi cesser de déresponsabiliser les préfets qui sont trop souvent dessaisis au profit d'agences ou de structures qui n'ont pas de plafonds d'emploi et qui contribuent largement à la hausse de la dépense publique. Enfin, augmenter le temps de travail dans la fonction publique de 2,5 heures engendrerait une économie de 5 milliards d'euros. Cette question ne doit pas être taboue...

Les règles de convergence ne sont pas dues au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), mais visent à limiter les écarts de taux d'intérêts entre les pays et éviter que certains pays ne paient trois ou quatre fois plus cher leur dette. Une augmentation du *spread* entre l'Allemagne et la France serait inquiétante.

Julien Bargeton, pour les projections que je vous ai présentées, j'ai simplement pris pour base de travail un scénario médian, qui est celui du Gouvernement, et qui prévoit une légère hausse des taux d'intérêt. Il faut aussi tenir compte du stock de dette existant. Concernant les dépenses, je suis ouvert à toutes les propositions visant à réaliser des économies.

Créer un acompte d'impôt sur les sociétés en 2019 serait contradictoire avec la trajectoire de baisse du taux annoncée. Le Gouvernement prévoit déjà cette année une surtaxe d'impôt sur les sociétés pour compenser l'annulation de la taxe sur les dividendes.

Je ne partage évidemment pas l'optimisme du Gouvernement sur les retraites et la trajectoire financière de la Sécurité sociale. Tous les pays ont relevé l'âge de départ à la retraite. Les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) appellent à une grande réforme. Quant aux économies en matière de santé, elles portent en grande partie sur l'hôpital et restent peu documentées. Il faudra du temps pour développer l'ambulatoire. Je suis plus réaliste qu'optimiste à cet égard.

Mes amendements tirent les conséquences des observations que je viens de vous présenter. Ils visent, sans modifier la trajectoire que s'est fixée le Gouvernement, à rappeler dans la loi les engagements européens de la France dont le respect doit être apprécié par le Haut Conseil des finances publiques. Ils visent également à ajuster les efforts demandés aux collectivités locales, à préciser les modalités de leur contractualisation avec l'État et les conditions dans lesquelles pourra leur être octroyé un « bonus » et non plus seulement un « malus » en fonction de la qualité de leur gestion.



Je vous présenterai aussi un amendement pour rappeler l'engagement présidentiel de baisse des effectifs de la fonction publique de l'État et plusieurs amendements pour améliorer la sincérité du budget de l'État – par l'encadrement de la mise en réserve de crédits, l'ajustement des plafonds d'emplois aux postes réellement ouverts, et le plafonnement des taxes affectées à un niveau en cohérence avec leur rendement réel.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

### *Article 2*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-21 vise à permettre au Haut Conseil des finances publiques d'apprécier le respect des engagements européens de la France en matière de finances publiques en inscrivant à l'article 2 un objectif d'évolution du solde structurel conforme à nos engagements européens.

**M. Bernard Lalande.** – Le groupe socialiste et républicain votera contre cet amendement.

**M. Éric Bocquet.** – Comme le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

**M. Julien Bargeton.** – Le groupe La République en Marche aussi.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 3*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-22 supprime la déclinaison du solde public effectif par sous-secteur des administrations publiques. Parallèlement, nous proposerons, à l'article 10, de modifier la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales afin de tenir compte d'un tendancier de dépenses plus sincère.

**M. Julien Bargeton.** – Nous voterons contre cet amendement.

**M. Éric Bocquet.** – Nous aussi.

**M. Bernard Lalande.** – Nous aussi.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article additionnel après l'article 3*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-23 vise à permettre aux parlementaires d’apprécier la cohérence des orientations pluriannuelles des finances publiques avec l’ensemble des engagements européens de la France, notamment en matière d’endettement.

**M. Bernard Lalande.** – Nous voterons contre cet amendement, pour les mêmes motifs.

*L’amendement COM-23 est adopté et devient l’article 3 bis (nouveau).*

#### **Article 4**

*L’article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

*L’amendement rédactionnel COM-24 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-12 de Victorin Lurel est satisfait par le texte adopté par l’Assemblée nationale. Retrait ?

*L’amendement COM-12 est retiré.*

*L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 6**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-13 de Victorin Lurel est satisfait. Retrait ?

*L’amendement COM-13 est retiré.*

*L’article 6 est adopté sans modification.*

#### **Article 6 bis (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-25 affecte la totalité des éventuels surplus budgétaires à la réduction du déficit aussi longtemps que le déficit sera proche des 3 % du PIB, c’est-à-dire presque jusqu’en 2019. C’est une règle de bon sens.

*L’amendement COM-25 est adopté.*

*L’article 6 bis nouveau est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 7**

*L’amendement rédactionnel COM-26 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-27 supprime la déclinaison de l’objectif d’évolution de la dépense publique

par sous-secteur des administrations publiques. L'amendement COM-3 serait satisfait si mon amendement était adopté. Retrait ?

*L'amendement COM-27 est adopté. L'amendement COM-3 est retiré.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 8**

**M. Éric Bocquet.** – Nous votons contre cet article.

**M. Bernard Lalande.** – Nous aussi.

*L'article 8 est adopté sans modification.*

### **Articles additionnels après l'article 8**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-28 encadre l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation, comme le prévoient les précédentes lois de programmation des finances publiques.

*L'amendement COM-28 est adopté et devient l'article 8 bis (nouveau).*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Depuis plusieurs années, pour de nombreux ministères, le plafond d'emplois apparaît décorrélé de l'exécution réelle des emplois. L'amendement COM-29 prévoit donc que les plafonds d'emplois ne peuvent excéder de plus de 2 % l'exécution réelle des emplois constatée durant la dernière année pour laquelle les données sont disponibles, corrigée de l'impact des schémas d'emplois réalisés ou prévus depuis cette date.

*L'amendement COM-29 est adopté et devient l'article 8 ter (nouveau).*

### **Article 9**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le Gouvernement a présenté l'objectif de dépense des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en pourcentage du PIB, et non en euros courants comme c'était le cas dans les lois de programmation antérieures. Cela lui permet d'éviter d'afficher des comptes en progression soutenue. Ne changeons pas la méthode de présentation ! Avec l'amendement COM-30, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sera également affiché en euros courants.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 10**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'évolution tendancielle des dépenses locales retenue par le présent projet de loi est largement sous-estimée : les efforts structurels déjà réalisés en 2014 par les collectivités

territoriales, compte tenu de la baisse de 1,5 milliard d'euros des concours financiers, ne sont pas pris en compte, de même que les économies résultant de la non-indexation sur l'inflation des rémunérations des agents de la fonction publique territoriale sur la période de référence. Pourtant, lorsqu'il s'agit de l'État, ce type d'économies est considéré comme une économie par rapport au tendanciel ! Si cet effort est pris en compte pour l'État, il doit également l'être pour les collectivités territoriales. Ainsi, la trajectoire représente un effort pour les collectivités territoriales de l'ordre de 21 milliards d'euros et non de 13 milliards d'euros. L'amendement COM-31 vise donc à confirmer l'objectif d'une baisse de 13 milliards d'euros des dépenses des collectivités territoriales, mais sur le fondement d'hypothèses d'évolution tendancielle de la dépense locale plus sincères.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

**M. Victorin Lurel.** – L'amendement COM-14 décline les deux objectifs de l'article 10 pour des collectivités territoriales qui sont dans une situation particulière.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette précision est utile. Avis favorable.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je demande le retrait des amendements COM-10 de Loïc Hervé, COM-4 de Claude Raynal et COM-9 de Loïc Hervé au profit de mes amendements COM-32 et COM-33 qui complètent l'article 10.

L'amendement COM-32 prévoit que les grandes lignes des contrats entre l'État et les collectivités territoriales soient définies par la loi. Vous avez entendu la ministre Jacqueline Gourault : les modalités de contractualisation sont encore vagues. Quels critères doivent être mis en place ? Un contrat suppose deux parties. L'amendement précise les engagements de l'État envers les collectivités sur l'évolution des ressources, les dépenses contraintes... Il y a deux ans, le Sénat, qui débat souvent des normes, avait proposé de défalquer le coût des normes de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'État ne devrait pas rajouter de nouvelles normes. L'amendement COM-33 propose des mécanismes de correction « bonus », et non seulement des « malus ».

**M. Julien Bargeton.** – Je partage l'objectif des alinéas 2 et 3 des considérants de l'amendement COM-33, mais il ne faudrait pas toujours passer par la loi. Vous aurez mon abstention bienveillante.

*Les amendements COM-32 et COM-33 sont adoptés. Les amendements COM-10, COM-4 et COM-9 ne sont pas adoptés.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

***Article additionnel après l'article 10***

---

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je souhaite le retrait de l’amendement COM-11 de Loïc Hervé.

*L’amendement COM-11 n’est pas adopté.*

#### **Article 11**

*L’article 11 est adopté sans modification.*

#### **Article 12**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-34 complète utilement l’information du Parlement sur le respect du budget triennal par le Gouvernement, tant en prévision qu’en exécution.

*L’amendement COM-34 est adopté.*

**M. Vincent Delahaye.** – Je m’oppose à l’article 12, car on ne peut vouloir réduire les dépenses publiques et augmenter le budget de dix-sept missions, tout en n’en réduisant que huit.

*L’article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 13**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’amendement COM-35 ôte du périmètre des concours financiers de l’État la fraction de TVA transférée aux régions, à Mayotte, à la Corse, à la Martinique et à la Guadeloupe. C’est un vieux débat des finances locales. Je demande le retrait de l’amendement COM-15 de Victorin Lurel, ainsi satisfait.

*L’amendement COM-35 est adopté. L’amendement COM-15 est retiré.*

*L’article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 14**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Concernant l’amendement COM-16, notre commission n’aime pas particulièrement les rapports, qui ne sont pas toujours remis. Je partage les intentions de Victorin Lurel : il est crucial de suivre l’évolution des restes à payer, mais ces informations sont déjà présentées dans le compte général de l’État annexé au projet de loi de règlement.

En outre, l’amendement du président Vincent Éblé sur la mise en ligne des données devrait aussi faciliter notre travail. N’encombrons pas les étagères avec un nouveau rapport. Je demande donc le retrait de cet amendement.

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne suis pas favorable au rapport, mais au plafonnement des restes à payer. C'est un progrès par rapport au record atteint fin 2016. Même si je pense qu'il serait préférable d'abaisser ce plafond, je voterai donc l'article 14.

*L'amendement COM-16 est retiré.*

*L'article 14 est adopté sans modification.*

### **Article 15**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Chaque année, nous débattons du plafonnement des taxes affectées. Il arrive que le plafond soit largement supérieur au produit de la taxe, détournant le principe même du plafonnement. L'amendement COM-36 rend ce plafonnement plus réaliste, afin d'améliorer la sincérité du budget.

**M. Julien Bargeton.** – Mais vous ne nous présentez pas les conséquences opérateur par opérateur ? Cela pourrait affecter par exemple le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous débattons d'une loi de programmation : elle ne prévoit aucune perte de ressources, la fixation du plafond de chaque taxe affectée relève de la loi de finances. D'ailleurs, les ressources fiscales affectées au CNC ne sont pas plafonnées.

**M. Julien Bargeton.** – Certes, mais c'est un principe.

**M. Gérard Longuet.** – L'État peut ainsi récupérer de l'argent dans les caisses de ces établissements...

*L'amendement COM-36 est adopté.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 16**

*L'article 16 est adopté sans modification.*

### **Article 17**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-17 de Victorin Lurel reprend la période maximale de trois ans prévue par la précédente loi de programmation pour les créations ou extensions de dépenses fiscales. Avis favorable.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**M. Victorin Lurel.** – Mon amendement COM-20 vise à faire respecter les dispositions de l'article 73 de la Constitution et de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le plafonnement des dépenses fiscales constitue un objectif global, et ne porte pas sur un secteur ou une zone géographique particulière. En outre, la portée normative de l’amendement est incertaine. Avis défavorable.

**M. Victorin Lurel.** – Lorsqu’on traite également de situations différentes, on maintient des différences. Il faut adapter la loi, comme le prévoient la Constitution et le TFUE.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Le plafond est global et s’applique à l’ensemble des dépenses fiscales : cela n’interdit pas de modifier telle ou telle mesure. Nous en débattons en séance.

*L’amendement COM-20 n’est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Aucune démarche d’évaluation des dépenses fiscales et niches sociales n’a été menée depuis le rapport dit « Guillaume » de 2011, qui portait sur 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales. Mon amendement COM-37 propose que les plus importantes d’entre elles – celles dont le coût est supérieur à 2 % du coût total des dépenses fiscales, soit environ 2 milliards d’euros – fassent l’objet d’une évaluation bisannuelle indépendante. Cela concernerait huit dépenses fiscales en 2018.

*L’amendement COM-37 est adopté.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Mon amendement COM-6 facilitera le travail d’analyse budgétaire : il impose au Gouvernement de mettre en ligne les données relatives aux dépenses fiscales sous un format directement utilisable pour être exploitées. Oui, cela nécessite de modifier la loi !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J’y suis très favorable.

*L’amendement COM-6 est adopté.*

*L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 18**

*L’article 18 est adopté sans modification.*

### **Article 18 bis (nouveau)**

*L’article 18 bis est adopté sans modification.*

### **Article 19**

*L’article 19 est adopté sans modification.*

### **Article additionnel après l’article 19**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La précédente loi de programmation prévoyait un taux plancher de mise en réserve de 6 % des dépenses de l'État. Le projet de loi n'en prévoit pas. Mon amendement COM-38 encadre ce taux par un « tunnel » de 3 % à 6 %. Le Gouvernement, prudemment, a prévu de ramener le taux de crédits « gelés », ce qui devrait permettre un meilleur respect de l'autorisation parlementaire à 3 %, taux satisfaisant qui limite la sous-budgétisation.

*L'amendement COM-38 est adopté et devient l'article 19 bis.*

#### **Article 20**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-39 complète l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État, qui sont de nature très diverses et présentent un risque variable pour les finances publiques. Certaines garanties sont très dangereuses, d'autres moins. Dès lors qu'un rapport est créé par l'article 20, il est proposé d'enrichir son contenu.

*L'amendement COM-39 est adopté.*

*L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article additionnel après l'article 20**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mon amendement COM-7 procède de la même démarche que celui sur les dépenses fiscales, mais concerne le compte général de l'État.

*L'amendement COM-7 est adopté et devient l'article 20 bis (nouveau).*

#### **Article 21**

*L'article 21 est adopté sans modification.*

#### **Article 22**

*L'article 22 est adopté sans modification.*

#### **Article 23**

*L'article 23 est adopté sans modification.*

#### **Article 24**

**M. Vincent Éblé, président.** – Les trois amendements de suppression COM-1 rectifié de Jean-François Husson, COM-5 de Claude Raynal et COM-18 de Victorin Lurel vont faire débat.



**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Avis défavorable. Je comprends les arguments mais ce n'est pas parce que l'État n'est pas vertueux que les collectivités territoriales ne doivent pas l'être. L'article 24 n'a pas d'effet automatique. Si les communes ont un endettement élevé, elles doivent présenter des mesures correctives. La chambre régionale des comptes (CRC) n'intervient qu'en cas de désaccord. Cela évitera certaines situations dramatiques que l'on a connues auparavant. Certes, les situations diffèrent fortement d'une collectivité à l'autre : parfois l'endettement est dangereux pour la commune, parfois il s'explique parfaitement, comme par exemple lors d'investissements immobiliers dont on attend en retour de nouvelles ressources. Cet article 24 instaure une nouvelle transparence et ouvre le dialogue. Il ne concernera que 226 collectivités sur 40 000. J'y suis favorable, ses objectifs sont raisonnables.

**M. Jean-François Husson.** – Je prends acte de vos arguments mais je maintiens mon amendement : la règle d'or se suffit à elle-même. Si l'article n'ajoute pas grand-chose, pourquoi l'ajouter ? Lorsqu'on demande à 319 collectivités de grande taille de contractualiser, c'est relativement inégalitaire. Pourquoi traiter différemment des collectivités de grande taille – celles qui ont une capacité d'investissement plus importante ? Je maintiens mon amendement.

**M. Victorin Lurel.** – Plus que le projet de loi lui-même, c'est sa philosophie qui me gêne : il est une mise sous tutelle réglée des collectivités locales. Déjà, elles ne maîtrisent rien dans leur fonction publique, même si le Gouvernement vient de geler le point d'indice. Les dépenses de fonctionnement sont encadrées, et désormais la capacité d'autofinancement, et donc l'investissement ; quelle marge de manœuvre nous reste-t-il ? Cette infime parcelle, nous sommes en train de la négocier avec l'État. Les maires et présidents de collectivités deviendront des agents – comme ils le sont déjà pour l'état-civil. Nous pourrions aboutir aux mêmes objectifs avec le respect scrupuleux du contrôle de légalité et de la règle d'or. Je maintiens mon amendement.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Il s'agit d'un problème de méthode : nous imposons des règles pour les collectivités, mais l'État ne les respecte pas lui-même... Nous définissons un plafond de référence. C'est un système pernicieux, il n'y a pas suffisamment de concertation avec les collectivités.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La règle d'or interdit d'emprunter pour des dépenses de fonctionnement. L'article 24 n'interdit pas le recours à la dette, mais le prévoit uniquement dans les communes qui ont des perspectives de développement et donc de ressources fiscales. S'il était automatique, j'y serais défavorable ; il ouvre le dialogue.

**M. Alain Joyandet.** – J'ai cosigné l'amendement COM-1 car l'État s'occupe des collectivités et oublie de s'encadrer.

**M. Jean-François Husson.** – Qu'il s'occupe de lui-même !

**M. Alain Joyandet.** – Certes, cet article ne constitue pas une obligation. Mais dès qu'on laisse le champ libre à la chambre régionale des comptes, elle s'y engage et juge de plus en plus souvent non en droit, mais en opportunité. Les collectivités doivent respecter la règle d'or et les grandes règles budgétaires, pourquoi en rajouter ? Je voterai cet amendement.

*Les amendements de suppression COM-1, COM-5 et COM-18 sont adoptés. L'article 24 est supprimé. Les amendements COM-2, COM-40 et COM-41 deviennent sans objet.*

### **Article 25**

**M. Vincent Éblé, président.** – En raison de la suppression de l'article 24, le troisième alinéa de l'article 25, qui fait référence à l'article 24, doit être supprimé par coordination. C'est l'objet de l'amendement COM-50.

*L'amendement COM-50 est adopté.*

*L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article additionnel après l'article 25**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-42 vise à assurer la transparence des données relatives aux concours financiers de l'État et à la fiscalité locale.

*L'amendement COM-42 est adopté et devient l'article 25 bis (nouveau).*

### **Article 26**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-43 précise le contenu du rapport annexé, afin qu'il soit plus utile.

*L'amendement COM-43 est adopté.*

*L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 27**

*L'article 27 est adopté sans modification.*

### **Article 27 bis (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les amendements COM-44, COM-45 et COM-46 apportent des précisions techniques pour que le Parlement dispose d'une information fiable et complète sur les normes des dépenses de l'État.

*Les amendements COM-44, COM-45 et COM-46 sont adoptés.*

---

*L'article 27 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 27 ter (nouveau)**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement COM-47 supprime l'article 27 ter, devenu inutile car l'article 19 prévoit un dispositif d'évaluation bisannuel des dépenses fiscales les plus importantes.

*L'amendement COM-47 est adopté. L'article 27 ter est supprimé.*

**Article 28**

*L'amendement COM-8 est adopté.*

*L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 29**

*L'amendement de coordination COM-48 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-19 de Victorin Lurel est en partie satisfait par l'article 19. Retrait.

*L'amendement COM-19 est retiré.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les informations relatives aux estimations de croissance tendancielle des dépenses des administrations publiques sont indispensables. Le Gouvernement devrait nous donner le montant des économies à réaliser pour tenir l'objectif en volume et la répartition entre les dépenses de l'État et celles des collectivités.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Bernard Lalande.** – Par cohérence avec nos votes sur les amendements, le groupe socialiste et républicain vote contre ce projet de loi ainsi modifié.

**M. Julien Bargeton.** – Par le même souci de cohérence, le groupe La République en marche s'abstient.

**Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.**

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

<b>TITRE I<sup>er</sup> : Orientations pluriannuelles des finances publiques</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup> Approbation du rapport annexé</b>			
<b>Chapitre I<sup>er</sup> : Les objectifs généraux des finances publiques</b>			
<b>Article 2 Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2018-2022</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	21	Inscription d'un objectif d'évolution du solde structurel conforme aux engagements européens de la France	<b>Adopté</b>
<b>Article 3 Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	22	Suppression de la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des APU	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	23	Inscription de la trajectoire des finances publiques au format de la règle de dépenses et de la règle de dette européennes	<b>Adopté</b>
<b>Article 4 Objectif d'effort structurel des administrations publiques sous-jacent à la trajectoire de solde structurel</b>			
<b>Article 5 Trajectoire de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvement obligatoires</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	24	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. LUREL	12	Intégration des crédits d'impôts dans la trajectoire d'évolution de la dépense publique	<b>Retrait</b>

<b>Article 6</b> <b>Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LUREL	13	Obligation pour le Gouvernement, en cas de circonstances exceptionnelles, de communiquer au Parlement les raisons qui l'ont conduit à demander ou non à la Commission européenne d'exclure du calcul du déficit les dépenses mobilisées pour y faire face	<b>Retrait</b>
<b>Article 6 bis (nouveau)</b> <b>Règle d'affectation d'un surplus budgétaire</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	25	Modalités d'affectation des « bonnes nouvelles » de nature conjoncturelle ou structurelle	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre II : L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022</b>			
<b>Article 7</b> <b>Objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	26	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	27	Suppression de la déclinaison de l'objectif d'évolution des dépenses publiques par sous-secteur des APU	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	3	Assouplissement de la trajectoire en volume des dépenses des collectivités territoriales	<b>Retrait</b>
<b>Article 8</b> <b>Normes de dépenses de l'État</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	28	Réduction des effectifs de l'État et de ses opérateurs	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	29	Ajustement des plafonds d'emplois à leur exécution réelle	<b>Adopté</b>

<b>Article 9</b>			
<b>Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	30	Inscription de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale en euros courants	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Fixation d'objectifs en matière de finances des collectivités territoriales et mise en place d'une procédure de contractualisation</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	31	Relèvement de l'objectif d'évolution en valeur des dépenses de fonctionnement des collectivités locales	<b>Adopté</b>
M. LUREL	14	Déclinaison des objectifs en fonction des catégories de collectivités et d'établissements publics	<b>Adopté</b>
M. HERVÉ	10	Transfert des dispositions relatives à la contractualisation et au mécanisme de correction dans un article séparé	<b>Rejeté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	32	Ajout de précisions sur les modalités de contractualisation entre l'État et les collectivités locales	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	4	Exclusion du champ du mécanisme de correction des collectivités territoriales ne contractualisant pas	<b>Retrait</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	33	Modification des modalités d'application du mécanisme de correction	<b>Adopté</b>
M. HERVÉ	9	Exclusion du champ du mécanisme de correction des collectivités territoriales ne contractualisant pas	<b>Rejeté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. HERVÉ	11	Mise en place d'un dispositif dérogatoire	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11</b> <b>Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale</b>			
<b>Chapitre III : L'évolution des dépenses de l'État</b> <b>Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale</b>			
<b>Article 12</b> <b>Budget triennal</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	34	Information du Parlement sur l'exécution du budget triennal	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	35	Exclusion du périmètre des concours financiers de l'État de la TVA transférée aux régions	<b>Adopté</b>
M. LUREL	15	Exclusion du FCTVA de l'enveloppe normée et du retrait du produit de TVA affecté aux régions de l'ensemble des concours financiers	<b>Devient sans objet</b>
<b>Article 14</b> <b>Plafonnement des restes à payer au niveau atteint en 2017</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LUREL	16	Demande de rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre du plafonnement des restes à payer	<b>Retrait</b>

<b>Article 15</b> <b>Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public</b>			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	36	Ajustement des plafonds des taxes affectées à leur rendement réel	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre IV : Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales</b>			
<b>Article 16</b> <b>Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement</b>			
<b>Article 17</b> <b>Plafonnement et pilotage des dépenses fiscales</b>			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUREL	17	Durée d'application des dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2018	<b>Adopté</b>
M. LUREL	20	Prise en compte des spécificités des collectivités territoriales d'outre-mer	<b>Rejeté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	37	Évaluation bisannuelle des dépenses fiscales les plus importantes	<b>Adopté</b>
M. ÉBLÉ	6	Mise en ligne des données relatives aux dépenses fiscales sous format dématérialisé	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b> <b>Plafonnement et pilotage des « niches sociales »</b>			
<b>TITRE I<sup>ER</sup> bis : DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT (Division et intitulé nouveaux)</b>			
<b>Chapitre I<sup>er</sup> A : Rapport sur la conformité des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques (Division et intitulé nouveaux)</b>			
<b>Article 18 bis (nouveau)</b> <b>Rapport sur la cohérence des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques</b>			
<b>TITRE II (Division et intitulé supprimés)</b>			
<b>Chapitre I<sup>er</sup> : État et opérateurs de l'État</b>			



<b>Article 19</b>			
<b>Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 19</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	38	Encadrement des taux de mise en réserve des crédits de l'État	<b>Adopté</b>
<b>Article 20</b>			
<b>Création d'un rapport d'information annuel sur les garanties de l'État</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	39	Précisions relatives à l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 20</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ÉBLÉ	7	Mise en ligne des données du compte général de l'État sous format dématérialisé	<b>Adopté</b>
<b>Article 21</b>			
<b>Autorisation du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt</b>			
<b>Chapitre II : Administrations de sécurité sociale</b>			
<b>Article 22</b>			
<b>Remise d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé</b>			
<b>Article 23</b>			
<b>Relations financières État et sécurité sociale</b>			
<b>Chapitre III : Administrations publiques locales</b>			
<b>Article 24</b>			
<b>Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. HUSSON	1 rect.	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	5	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
M. LUREL	18	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
M. HUSSON	2 rect.	Remplacement du ratio d'endettement par le ratio d'autofinancement brut	<b>Devient sans objet</b>

<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	40	Amendement de précision	<b>Devient sans objet</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	41	Ajout d'informations dans le rapport spécial sur les perspectives financières de la collectivité locale	<b>Devient sans objet</b>
<b>Article 25</b> <b>Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale</b>			
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	50	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 25</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	42	Transparence des données relatives aux concours financiers de l'État et à la fiscalité locale	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre IV : Autres dispositions</b>			
<b>Article 26</b> <b>Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement »</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	43	Précisions relatives au rapport sur le « Grand plan d'investissement »	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b> <b>Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques</b>			
<b>Article 27 bis (nouveau)</b> <b>Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	44	Précisions relatives à la composition de la norme de dépenses	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	45	Précisions relatives aux retraitements de flux internes au budget de l'État et à l'inventaire des comptes spéciaux	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	46	Information sur les critères relatifs à la définition du caractère exceptionnel de certaines dépenses	<b>Adopté</b>

<b>Article 27 ter (nouveau)</b>			
<b>Liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	47	Amendement de suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 28</b>			
<b>Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ÉBLÉ	8	Mise en ligne des données présentées dans le « jaune opérateurs » sous format dématérialisé	<b>Adopté</b>
<b>Article 29</b>			
<b>Abrogation de dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	48	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
M. LUREL	19	Informations relatives au bilan des niches fiscales et sociales ainsi qu'aux prévisions de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des APU	<b>Retrait</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	49	Informations relatives aux estimations de croissance tendancielle des dépenses des APU	<b>Adopté</b>



## TABLEAU COMPARATIF

## TABLEAU COMPARATIF

ARTICLE 1 <sup>ER</sup> .....	310
ARTICLE 2.....	310
ARTICLE 2.....	310
ARTICLE 2.....	310
ARTICLE 3.....	311
ARTICLE 3 <i>BIS (NOUVEAU)</i> .....	312
ARTICLE 4.....	313
ARTICLE 5.....	314
ARTICLE 6.....	314
ARTICLE 6 <i>BIS</i> .....	315
ARTICLE 7.....	317
ARTICLE 8.....	318
ARTICLE 8.....	318
ARTICLE 8.....	318
ARTICLE 8 <i>BIS (NOUVEAU)</i> .....	319
ARTICLE 8 <i>TER (NOUVEAU)</i> .....	319
ARTICLE 9.....	320
ARTICLE 10.....	320
ARTICLE 11.....	325
ARTICLE 12.....	326
ARTICLE 13.....	328
ARTICLE 14.....	330
ARTICLE 15.....	330

---

ARTICLE 16.....	332
ARTICLE 17.....	332
ARTICLE 18.....	333
ARTICLE 18 <i>BIS</i> .....	334
ARTICLE 19.....	335
ARTICLE 19 <i>BIS (NOUVEAU)</i> .....	337
ARTICLE 20.....	337
ARTICLE 20 <i>BIS (NOUVEAU)</i> .....	338
ARTICLE 21.....	339
ARTICLE 22.....	341
ARTICLE 22.....	341
ARTICLE 23.....	341
ARTICLE 24.....	341
ARTICLE 25.....	345
ARTICLE 25 <i>BIS (NOUVEAU)</i> .....	346
ARTICLE 26.....	347
ARTICLE 27.....	348
ARTICLE 27 <i>BIS</i> .....	349
ARTICLE 27 <i>TER</i> .....	351
ARTICLE 28.....	351
ARTICLE 29.....	354
ARTICLE 29.....	354
ARTICLE 29.....	354

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Projet de loi de programmation des finances  
publiques pour les années 2018 à 2022**

**TITRE I  
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES  
FINANCES PUBLIQUES**

**Article 1<sup>er</sup>**

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.

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

**Les objectifs généraux des finances publiques**

**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.

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<sup>er</sup> de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Projet de loi de programmation des finances  
publiques pour les années 2018 à 2022**

**TITRE I<sup>ER</sup>  
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES  
FINANCES PUBLIQUES**

**Article 1<sup>er</sup>**

*(Alinéa sans modification)*

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

**Les objectifs généraux des finances publiques**

**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.

*(Alinéa sans modification)*

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

**Projet de loi de programmation des finances  
publiques pour les années 2018 à 2022**

**TITRE I<sup>ER</sup>  
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES  
FINANCES PUBLIQUES**

**Article 1<sup>er</sup>**

*(Non modifié)*

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.

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

**Les objectifs généraux des finances publiques**

**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.

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<sup>er</sup> de la présente loi, l'objectif d'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini au rapport annexé à la présente loi, s'établit,

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

suit :

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8

**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)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Solde conjoncturel (1)	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Dette des administrations publiques	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4

**Article 3**

(Alinéa sans modification)

1° (Alinéa sans modification)

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Solde conjoncturel (1)	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Dette des administrations publiques	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

2° (Alinéa sans modification)

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

conformément aux engagements européens de la France, comme suit :

(En points de produit intérieur brut potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4	-0,4	-0,4
Ajustement structurel	0,2	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0

**Amdt COM-21**

**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)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Solde conjoncturel (1)	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Dette des administrations publiques	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations



**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

publiques, s'établit comme suit :

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif :	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Dont :						
- administrations publiques centrales	-3,3	-3,3	-4,0	-2,7	-2,4	-1,9
- administrations publiques locales	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
- administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Dont :						
- administrations publiques centrales	-3,3	-3,3	-4,0	-2,7	-2,4	-1,9
- administrations publiques locales	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
- administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Dont : (ligne supprimée)						
- administrations publiques centrales (ligne supprimée)						
- administrations publiques locales (ligne supprimée)						
- administrations de sécurité sociale (ligne supprimée)						

**Amdt COM-22**

**Article 3 bis (nouveau)**

I. – L'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, 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, s'établit comme suit :

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

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

pilotables nettes (en volume)						
-------------------------------	--	--	--	--	--	--

II. – L'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques corrigé des effets de la conjoncture s'établit comme suit :

*(En points de PIB potentiel)*

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

**Amdt COM-23**

**Article 4**

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

*(En points de produit intérieur brut potentiel)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effort structurel	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
Dont :						
- mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôts)	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,1
- effort en dépense (hors crédits d'impôts)	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
- clé de crédits	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,2

**Article 4**

*(Alinéa sans modification)*

*(En points de produit intérieur brut potentiel)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effort structurel</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Dont :						
- mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôts)	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,1
- effort en dépense (hors crédits d'impôts)	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
- clé de crédits	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,2

**Article 4**

*(Non modifié)*

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

*(En points de produit intérieur brut potentiel)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Effort structurel</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Dont :						
- mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôts)	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,1
- effort en dépense (hors crédits d'impôts)	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
- clé de crédits	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,2

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

d'impôts

**Article 5**

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

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6

**Article 6**

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

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

d'impôts

**Article 5**

(Alinéa sans modification)

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	56,1	55,5	54,8	53,2	52,3	51,5

**Article 6**

I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné au même article 2 :

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

d'impôts

**Article 5**

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

**Amdt COM-24**

(En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	56,1	55,5	54,8	53,2	52,3	51,5

**Article 6**

(Non modifié)

I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné au même article 2 :

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1<sup>er</sup> ;

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi 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 du présent article ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, définies au *b* du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 2.

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.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

1° (*Alinéa sans modification*)

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi 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. – (*Alinéa sans modification*)

III. – (*Alinéa sans modification*)

**Article 6 bis (nouveau)**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1<sup>er</sup> ;

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi 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 du présent article ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, définies au *b* du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 2.

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.

**Article 6 bis**

Dispositions en  
vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture

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

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

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

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

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques sur la période

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

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

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

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

Amdt COM-8

*(Alinéa supprimé)*

Amdt COM-25

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques sur la période

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

2017-2022

**Article 7**

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

*(Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôts et transferts, corrigées des changements de périmètre (en %))*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôts	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
Dont :						
- administrations publiques centrales	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales	0,7	0,3	0,7	-0,3	-1,6	-0,6
- administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

2017-2022

**Article 7**

*(Alinéa sans modification)*

*Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt et transferts, corrigées des changements de périmètre*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Administrations publiques, hors crédits d'impôt</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
Dont :						
- administrations publiques centrales	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales	0,7	0,3	0,7	-0,3	-1,6	-0,6
- administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
<b>Administrations publiques, y compris crédits d'impôt</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Dont administrations publiques centrales	1,0	-0,1	0,2	-2,9	0,1	0,0

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

2017-2022

**Article 7**

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

*Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors transferts, corrigées des changements de périmètre*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Administrations publiques, hors crédits d'impôt</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
Dont : (ligne supprimée)						
- administrations publiques centrales (ligne supprimée)						
- administrations publiques locales (ligne supprimée)						
- administrations de sécurité sociale (ligne supprimée)						
<b>Administrations publiques, y compris crédits d'impôt</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Article 8**

I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction issue de la loi n° ... du ... de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » est dénommé norme de dépenses pilotables de l'État et ne peut dépasser, en euros courants, 256,9 Md€ en 2018, 258,6 Md€ en 2019, 259,7 Md€ en 2020, 261,6 Md€ en 2021 et 263,6 Md€ en 2022, correspondant à une cible de

**Article 8**

I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors missions « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », 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 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions » et « Participations financières de l'État » et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » est dénommé norme de dépenses pilotables de l'État et ne peut dépasser, en euros courants, 256,9 milliards d'euros en 2018, 258,6 milliards d'euros en 2019, 259,7 milliards d'euros en 2020, 261,6

**Article 8**  
*(Non modifié)*

érations  
publiques  
compris  
crédits  
d'impôt  
*Dont*  
*administrations*  
*publiques*  
*centrales*  
*(ligne*  
*supprimée*  
*)*

--	--	--	--	--	--

**Amdts COM-26, COM-27**

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

II. – L'agrégat mentionné au I, augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, est dénommé objectif de dépenses totales de l'État et est fixé, en euros courants, à 424,7 Md€ en 2018, 431,8 Md€ en 2019, 437,8 Md€ en 2020, 442,0 Md€ en 2021 et 450,1 Md€ en 2022.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

milliards d'euros en 2021 et 263,6 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

II. – L'agrégat mentionné au I, augmenté des dépenses d'investissement d'avenir, de la charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie au II de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale « Pensions » et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, est dénommé objectif de dépenses totales de l'État et est fixé, en euros courants, à 424,7 milliards d'euros en 2018, 431,8 milliards d'euros en 2019, 437,8 milliards d'euros en 2020, 442,0 milliards d'euros en 2021 et 450,1 milliards d'euros en 2022.

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

milliards d'euros en 2021 et 263,6 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

II. – L'agrégat mentionné au I, augmenté des dépenses d'investissement d'avenir, de la charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie au II de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale « Pensions » et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, est dénommé objectif de dépenses totales de l'État et est fixé, en euros courants, à 424,7 milliards d'euros en 2018, 431,8 milliards d'euros en 2019, 437,8 milliards d'euros en 2020, 442,0 milliards d'euros en 2021 et 450,1 milliards d'euros en 2022.

**Article 8 bis (nouveau)**

L'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à – 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé.

**Amdt COM-28**

**Article 8 ter (nouveau)**

Le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 2 % le plafond d'emplois exécuté corrigé de l'incidence des



**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Article 9**

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut :

2018	2019	2020
21,2 %	21,0 %	20,8 %

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ne peut, à périmètre constant, conformément à la méthodologie décrite dans le rapport annexé à la présente loi, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
195,2	199,7	204,3

**Article 10**

**Article 9**

I. – *(Alinéa sans modification)*

2018	2019	2020
21,2	21,0	20,8

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, conformément à la méthodologie décrite dans le rapport annexé à la présente loi, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
195,2	199,7	204,3

**Article 10**

schémas d'emplois intervenus ou prévus depuis l'année d'exécution du plafond précité.

**Amdt COM-29**

**Article 9**

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d'euros courants :

	2018	2019	2020
<u>En % du PIB</u>	21,2	21,0	20,8
<u>En milliards d'euros courants (ligne nouvelle)</u>	498	507,8	519,1

**Amdt COM-30**

II. – *(Non modifié)* L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, conformément à la méthodologie décrite dans le rapport annexé à la présente loi, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
195,2	199,7	204,3

**Article 10**

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

I. – Les collectivités territoriales contribuent à l’effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l’élaboration desquelles elles sont associées.

II. – À l’occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité ou groupement présente ses objectifs concernant :

– l’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

– l’évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l’ensemble des budgets annexes.

III. – Au niveau national, les objectifs prévus au II s’établissent comme suit :

1° Pour l’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimée en pourcentage, en valeur et à périmètre constant :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

2° Pour l’évolution du besoin de

**Texte adopté par l’Assemblée nationale en première lecture**

I. – *(Alinéa sans modification)*

II. – À l’occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L’évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

*(Alinéa sans modification)*

III. – *(Alinéa sans modification)*

1° *(Alinéa sans modification)*

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	<del>1,2</del>	<del>1,2</del>	<del>1,2</del>	<del>1,2</del>	<del>1,2</del>

2° *(Alinéa sans modification)*

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

I. – *(Non modifié)* Les collectivités territoriales contribuent à l’effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l’élaboration desquelles elles sont associées.

II. – *(Non modifié)* À l’occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L’évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l’ensemble des budgets annexes.

III. – Au niveau national, les objectifs prévus au II s’établissent comme suit :

1° Pour l’évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimée en pourcentage, en valeur et à périmètre constant :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	<u>1,9</u>	<u>1,9</u>	<u>1,9</u>	<u>1,9</u>	<u>1,9</u>

;

**Amdt COM-31**

2° Pour l’évolution du besoin de

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

financement :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre - Md€	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

(En milliards d'euros)

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

Les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement sont déclinés par catégorie de collectivités territoriales et par catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

financement :

(En milliards d'euros)

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

Dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement sont déclinés par catégorie de collectivités territoriales et par catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces objectifs tiennent compte de la situation financière de chacune de ces catégories de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

**Amdt COM-14**

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

IV. – Des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, la collectivité de Corse, les collectivités de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants auront pour objet de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'établissement concerné et les modalités selon lesquelles sera assuré le respect de ces objectifs.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

IV. – Des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, les collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants ont pour objet de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'établissement concerné et les modalités selon lesquelles est assuré le respect de ces objectifs. ~~Ces contrats sont établis en tenant compte des catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquelles ces collectivités territoriales appartiennent ainsi que des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi. Les autres collectivités territoriales peuvent, par dérogation et sur le mode du volontariat, conclure un contrat avec l'État afin de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la commune et les modalités selon lesquelles est assuré le respect de ces objectifs. Leur intégration à cette démarche se fait de manière progressive.~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

IV. – Des contrats conclus entre le représentant de l'État et les régions, les collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, les départements, la métropole de Lyon ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants ont pour objet de déterminer les objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement de la collectivité ou de l'établissement concerné et les modalités selon lesquelles est assuré le respect de ces objectifs.

**Amdt COM-32**

Les lignes directrices de ces contrats sont définies par la loi. Ils sont établis en tenant compte des catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquelles ces collectivités territoriales appartiennent ainsi que des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi. Ils stipulent les engagements pris par l'État vis-à-vis de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, s'agissant notamment de l'évolution de ses ressources et des

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

V. – Un mécanisme de correction, dont les modalités seront mises au point dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, sera défini par la loi et appliqué dans le cas où il est constaté un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique mentionné au III. Les mesures de correction prévues pourront porter sur les concours financiers mentionnés à l'article 13 de la présente loi ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales. La trajectoire de dépenses correspondant à l'effort demandé sera déterminée notamment sur la base des objectifs nationaux établis au 1° du III.

V. – Un mécanisme ~~de correction~~, dont les modalités sont mises au point dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, est défini par la loi ~~et appliqué dans le cas où il est constaté un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique mentionné au III. Les mesures de correction prévues peuvent porter sur les concours financiers mentionnés à l'article 13 de la présente loi ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics. La trajectoire de dépenses correspondant à l'effort demandé est déterminée notamment sur la base des objectifs nationaux établis au 1° du III.~~

dépenses contraintes que l'État lui impose.

**Amdt COM-32**

Les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale ne correspondant pas aux critères définis au premier alinéa du présent IV peuvent, par dérogation et à leur demande, conclure un contrat avec l'État afin de déterminer les objectifs d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et de leur besoin de financement et les modalités selon lesquelles est assuré le respect de ces objectifs. Leur intégration à cette démarche se fait de manière progressive.

**Amdt COM-32**

V. – Un mécanisme visant à assurer le respect des objectifs fixés au présent article, dont les modalités sont mises au point dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, est défini par la loi. Il comprend deux volets :

**Amdt COM-33**

1° (nouveau) Le volet correctif prévoit des mesures appliquées à une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où il est constaté que les objectifs de réduction du besoin de financement et de maîtrise des dépenses de fonctionnement qui lui ont été assignés en application du III ou, le cas échéant, du IV ne sont pas respectés. Les mesures de

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

correction prévues peuvent porter sur les concours financiers mentionnés à l'article 13 ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics.

**Amdt COM-33**

La baisse des ressources d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale résultant de ces mesures de correction ne peut représenter un montant supérieur à une fraction, définie par la loi, de l'écart à leur objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement, ni dépasser un pourcentage, défini par la loi, de leurs recettes réelles de fonctionnement. Les mesures de correction ne peuvent avoir pour effet de diminuer globalement le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales définis au même article 13.

**Amdt COM-33**

2° (nouveau) Le volet incitatif prévoit des mesures de soutien à l'investissement local appliquées à une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où il est constaté que les objectifs de réduction du besoin de financement et de maîtrise des dépenses de fonctionnement qui lui ont été assignés en application du III ou, le cas échéant, du IV sont atteints.

**Amdt COM-33**

**Article 11**

Les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion signées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018

**Article 11**

*(Alinéa sans modification)*

**Article 11**

*(Non modifié)*

Les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion signées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale doivent diminuer globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant. Les dépenses de gestion administrative exécutées par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique sont également soumises à cette contrainte.

CHAPITRE III

**L'évolution des dépenses de l'État**

**Article 12**

En 2018, 2019 et 2020, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Crédits de paiement	LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020
Action et transformation publiques	0,00	0,00	0,02	0,28	0,55
Action extérieure de l'État	2,86	2,86	2,86	2,75	2,68
Administration générale et territoriale de l'État	2,49	2,50	2,14	2,14	2,29
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,15	2,79	3,19	2,88	2,84
Aide publique au développement	2,58	2,59	2,68	2,81	3,10
Anciens	2,54	2,54	2,46	2,34	2,25

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

CHAPITRE III

**L'évolution des dépenses de l'État**

**Article 12**

En 2018, 2019 et 2020, 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 2017	Loi de finances pour 2017 (format 2018)	2018	2019	2020
Action et transformation publiques			0,02	0,28	0,55
Action extérieure de l'État	2,86	2,86	2,86	2,75	2,68
Administration générale et territoriale de l'État	2,49	2,50	2,14	2,14	2,29
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,15	2,79	3,19	2,88	2,84
Aide publique	2,58	2,59	2,68	2,81	3,10

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

CHAPITRE III

**L'évolution des dépenses de l'État**

**Article 12**

En 2018, 2019 et 2020, 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 2017	Loi de finances pour 2017 (format 2018)	2018	2019	2020
Action et transformation publiques			0,02	0,28	0,55
Action extérieure de l'État	2,86	2,86	2,86	2,75	2,68
Administration générale et territoriale de l'État	2,49	2,50	2,14	2,14	2,29
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,15	2,79	3,19	2,88	2,84
Aide publique	2,58	2,59	2,68	2,81	3,10

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

combattants, mémoire et liens avec la nation					
Cohésion des territoires	18,26	18,26	16,53	14,95	15,15
Conseil et contrôle de l'État	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,41	0,52	1,36
Culture	2,70	2,70	2,73	2,74	2,78
Défense	32,44	32,44	34,20	35,90	37,60
Direction de l'action du Gouvernement	1,37	1,38	1,38	1,39	1,40
Écologie, développement et mobilité durables	9,44	9,91	10,39	10,55	10,56
Économie	1,64	1,65	1,63	1,80	2,15
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,55	0,55	0,58	0,43	0,43
Enseignement scolaire	50,01	50,01	51,29	52,07	52,64
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,12	8,11	8,13	8,07	8,00
Immigration, asile et intégration	1,10	1,10	1,38	1,36	1,36
Investissements d'avenir	0,00	0,00	1,08	1,05	1,88
Justice	6,85	6,72	6,98	7,28	7,65
Médias, livre et industries culturelles	0,57	0,57	0,56	0,54	0,54
Outre-mer	2,02	2,02	2,02	2,03	2,03
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	26,69	26,69	27,40	27,87	28,00
Régimes sociaux et de retraite	6,31	6,31	6,33	6,27	6,30

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

au développement					
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,54	2,54	2,46	2,34	2,25
Cohésion des territoires	18,26	18,26	16,53	14,95	15,15
Conseil et contrôle de l'État	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,41	0,52	1,36
Culture	2,70	2,70	2,73	2,74	2,78
Défense	32,44	32,44	34,20	35,90	37,60
Direction de l'action du Gouvernement	1,37	1,38	1,38	1,39	1,40
Écologie, développement et mobilité durables	9,44	9,91	10,39	10,55	10,56
Économie	1,64	1,65	1,63	1,80	2,15
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,55	0,55	0,58	0,43	0,43
Enseignement scolaire	50,01	50,01	51,29	52,07	52,64
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,12	8,11	8,13	8,07	8,00
Immigration, asile et intégration	1,10	1,10	1,38	1,36	1,36
Investissements d'avenir			1,08	1,05	1,88
Justice	6,85	6,72	6,98	7,28	7,65
Médias, livre et industries culturelles	0,57	0,57	0,56	0,54	0,54
Outre-mer	2,02	2,02	2,02	2,03	2,03
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	26,69	26,69	27,40	27,87	28,00

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

au développement					
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,54	2,54	2,46	2,34	2,25
Cohésion des territoires	18,26	18,26	16,53	14,95	15,15
Conseil et contrôle de l'État	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,41	0,52	1,36
Culture	2,70	2,70	2,73	2,74	2,78
Défense	32,44	32,44	34,20	35,90	37,60
Direction de l'action du Gouvernement	1,37	1,38	1,38	1,39	1,40
Écologie, développement et mobilité durables	9,44	9,91	10,39	10,55	10,56
Économie	1,64	1,65	1,63	1,80	2,15
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,55	0,55	0,58	0,43	0,43
Enseignement scolaire	50,01	50,01	51,29	52,07	52,64
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,12	8,11	8,13	8,07	8,00
Immigration, asile et intégration	1,10	1,10	1,38	1,36	1,36
Investissements d'avenir			1,08	1,05	1,88
Justice	6,85	6,72	6,98	7,28	7,65
Médias, livre et industries culturelles	0,57	0,57	0,56	0,54	0,54
Outre-mer	2,02	2,02	2,02	2,03	2,03
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	26,69	26,69	27,40	27,87	28,00



**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

Relations avec les collectivités territoriales	3,44	3,35	3,66	3,51	3,54
Santé	1,27	1,24	1,42	1,48	1,54
Sécurités	13,10	13,09	13,30	13,49	13,58
Solidarité, insertion et égalité des chances	17,64	17,67	19,20	20,91	21,54
Sport, jeunesse et vie associative	0,73	0,80	0,89	1,01	0,97
Travail et emploi	15,27	16,68	15,18	12,89	12,58

**Article 13**

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

2018	2019	2020	2021	2022
48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

Régimes sociaux et de retraite	6,31	6,31	6,33	6,27	6,30
Relations avec les collectivités territoriales	3,44	3,35	3,66	3,51	3,54
Santé	1,27	1,24	1,42	1,48	1,54
Sécurités	13,10	13,09	13,30	13,49	13,58
Solidarité, insertion et égalité des chances	17,64	17,67	19,20	20,91	21,54
Sport, jeunesse et vie associative	0,73	0,80	0,89	1,01	0,97
Travail et emploi	15,27	16,68	15,18	12,89	12,58

**Article 13**

I. – L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, ~~exprimés en milliards d'euros courants, est évalué comme suit, à périmètre constant :~~

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des concours financiers de	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

Régimes sociaux et de retraite	6,31	6,31	6,33	6,27	6,30
Relations avec les collectivités territoriales	3,44	3,35	3,66	3,51	3,54
Santé	1,27	1,24	1,42	1,48	1,54
Sécurités	13,10	13,09	13,30	13,49	13,58
Solidarité, insertion et égalité des chances	17,64	17,67	19,20	20,91	21,54
Sport, jeunesse et vie associative	0,73	0,80	0,89	1,01	0,97
Travail et emploi	15,27	16,68	15,18	12,89	12,58

Les projets annuels de performances prévus à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et les rapports annuels de performances prévus à l'article 54 de la loi précitée font apparaître pour chaque mission une comparaison à périmètre constant entre le plafond de crédits prévu par le présent article et la prévision ou l'exécution des crédits de la mission pour l'année à laquelle se rapporte le projet ou rapport annuel de performances.

**Amdt COM-34**

**Article 13**

I. – 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 :

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

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

l'État aux collectivités territoriales					
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
Autres concours	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Cet ensemble est constitué par :

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

2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

~~Par ailleurs, le plafond comprend le produit de l'affectation de la taxe à la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane prévue à l'article 149 de la loi de finances n° 2016-1917 pour 2017.~~

II. – Cet ensemble est constitué par :

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

2° *(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa supprimé)*

~~3° *(nouveau)* Le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane prévue à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.~~

III *(nouveau)*. – Pour la durée de la

II. – Cet ensemble est constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;

2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

3° *(Supprimé)*

III. – Pour la durée de la programmation, le

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

~~programmation, l'ensemble des concours financiers autres que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales et que le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane prévue à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 précitée est plafonné, à périmètre constant, aux montants du tableau du I du présent article.~~

montant du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, exprimé en milliards d'euros courants, est évalué comme suit, à périmètre constant :

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

**Amdt COM-35**

**Article 14**

Le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint à fin 2017.

**Article 14**

Le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017.

**Article 14**  
*(Non modifié)*

Le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017.

**Article 15**

I. – À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

**Article 15**

I. – *(Alinéa sans modification)*

**Article 15**

I. – *(Non modifié)* À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

1° La ressource résulte d'un 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 finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

La doctrine de recours aux affectations d'imposition de toutes natures est détaillée en annexe du rapport annexé à la présente loi.

II. – Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Les affectations dérogeant à cette disposition sont justifiées à l'annexe mentionnée au IV de ce même article.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

1° (*Alinéa sans modification*)

2° (*Alinéa sans modification*)

3° (*Alinéa sans modification*)

La doctrine de recours aux affectations d'impositions de toutes natures est détaillée en annexe au rapport annexé à la présente loi.

II. – Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Les affectations dérogeant à cette disposition sont justifiées à l'annexe mentionnée au IV du même article 46.

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

1° La ressource résulte d'un 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 finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

La doctrine de recours aux affectations d'impositions de toutes natures est détaillée en annexe au rapport annexé à la présente loi.

II. – (*Non modifié*) Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Les affectations dérogeant à cette disposition sont justifiées à l'annexe mentionnée au IV du même article 46.

III (nouveau). – Le niveau du plafond, résultant de la loi de finances initiale de l'année, d'une imposition de toutes natures affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, fixé conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée.

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

CHAPITRE IV

**Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales**

**Article 16**

L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
-5	-9	-7

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

**Article 17**

I. – Chaque année, le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales, ne peut excéder 28 %.

II. – Les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de ~~quatre~~ ans, précisée par le texte

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

CHAPITRE IV

**Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales**

**Article 16**

L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
-5	-9	-7

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

**Article 17**

I. – Le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022.

II. – *(Alinéa sans modification)*

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Amdt COM-36**

CHAPITRE IV

**Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales**

**Article 16**  
*(Non modifié)*

L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017 ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
-5	-9	-7

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

**Article 17**

I. – *(Non modifié)* Le rapport entre, d'une part, le montant annuel des dépenses fiscales et, d'autre part, la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022.

II. – Les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans, précisée par le texte qui

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

qui les institue.

les institue.

**Amdt COM-17**

III (nouveau). – Les dépenses fiscales dont le coût figurant à l'annexe prévue au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est supérieur à 2 % du coût total des dépenses fiscales pour au moins trois exercices consécutifs font l'objet d'une évaluation bisannuelle indépendante visant à déterminer leur efficacité et leur efficience. Les évaluations sont transmises au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année.

**Amdt COM-37**

IV (nouveau). – Les données relatives aux dépenses fiscales présentées dans l'annexe prévue au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances sont mises à la disposition du public sur internet au plus tard quatorze jours francs après la publication du rapport, dans un document unique, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

**Amdt COM-6**

**Article 18**

I. – Chaque année, le rapport entre d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et 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 et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes

**Article 18**

I. – Chaque année, le rapport entre, d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et 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 et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

**Article 18**

*(Non modifié)*

I. – Chaque année, le rapport entre, d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et 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 et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

concourant à leur financement, et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire, ne peut excéder 14 %.

II. – Les créations ou extensions d'exonérations ou 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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans, précisée par le texte qui les institue.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire ne peut excéder 14 %.

II. – *(Alinéa sans modification)*

**TITRE I<sup>ER</sup> BIS  
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION  
DES FINANCES PUBLIQUES ET À  
L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU  
PARLEMENT**

*(Division et intitulé nouveaux)*

**CHAPITRE I<sup>ER</sup> A**

**Rapport sur la conformité des projets de loi de  
programmation à la loi de programmation des  
finances publiques**

*(Division et intitulé nouveaux)*

**Article 18 bis (nouveau)**

Lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire ne peut excéder 14 %.

II. – Les créations ou extensions d'exonérations ou 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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ne sont applicables que pour une durée maximale de trois ans, précisée par le texte qui les institue.

**TITRE I<sup>ER</sup> BIS  
DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION  
DES FINANCES PUBLIQUES ET À  
L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU  
PARLEMENT**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup> A**

**Rapport sur la conformité des projets de loi de  
programmation à la loi de programmation des  
finances publiques**

**Article 18 bis**

*(Non modifié)*

Lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p>Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019</p>	<p><b>TITRE II</b> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT</b></p>	<p><b>TITRE II</b> <i>(Division et intitulé supprimés)</i></p>	<p><b>TITRE II</b> <i>(Suppression maintenue de la division et de l'intitulé)</i></p>
	CHAPITRE I <sup>ER</sup>	CHAPITRE I <sup>ER</sup>	CHAPITRE I <sup>ER</sup>
	État et opérateurs de l'État	État et opérateurs de l'État	État et opérateurs de l'État
	Article 19	Article 19	Article 19
	I. – L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est remplacé par les dispositions suivantes :	I. – L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est ainsi rédigé :	I. – L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est ainsi rédigé :
<p><i>Art. 34. – I.</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</p>	<p>« <i>Art. 34. – L'État et les organismes 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 ne peuvent conclure, en qualité de crédit-preneur, des 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 besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété. »</i></p>	<p>« <i>Art. 34. – L'État et les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales 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 ne peuvent conclure, en qualité de crédit-preneur, des 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 besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété. »</i></p>	<p>« <i>Art. 34. – L'État et les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales 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 ne peuvent conclure, en qualité de crédit-preneur, des 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 besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété. »</i></p>



**Dispositions en vigueur**

finances publiques pour les années 2011 à 2014, ne peuvent conclure des 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 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 1<sup>er</sup> janvier 2015.

II.-L'Etat peut conclure, pour le compte d'une personne publique mentionnée au I, un tel contrat, sous réserve que :

1° Le ministère de tutelle ait procédé à l'instruction du projet ;

2° L'opération soit soutenable au regard de ses conséquences sur

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

les finances publiques et sur la situation financière de la personne publique.

**Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**

*Art. 12. – I. –*

Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'Etat 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.

.....

**Texte du projet de loi**

II. – Les dispositions de l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dans sa rédaction issue du I s'appliquent aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Article 20**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

II. – L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, dans sa rédaction résultant de la présente loi, s'applique aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence est publié à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Article 20**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

II. – L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, dans sa rédaction résultant de la présente loi, s'applique aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence est publié à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Article 19 bis (nouveau)**

Au premier alinéa du I de l'article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, les mots : « au moins 6 % » sont remplacés par les mots : « entre 3 % et 6 % ».

**Amdts COM-35, COM-38**

**Article 20**

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

*(Alinéa sans modification)*

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5<sup>o</sup> du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre.

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

Sur la base d'un indice synthétique d'évaluation du risque dont la méthodologie de calcul est précisée en annexe au rapport précité, les garanties sont réparties selon leur niveau de risque pour les finances publiques.

**Amdt COM-39**

**Article 20 bis (nouveau)**

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

**Amdt COM-7**

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture</b>
<p><b>Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014</b></p> <p><i>Art. 12. – I.-</i> Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur, autres que l'Etat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'Etat. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 21</b></p> <p>I. – Le premier alinéa du 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 :</p> <p>1° A la première phrase, après les mots : « la Caisse de la dette publique », sont insérés les mots : « , le Fonds de garantie des dépôts et de résolution » ;</p> <p>2° À la deuxième phrase, les mots : « conjoint du ministre chargé de l'économie et » sont</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 21</b></p> <p>I. – (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>1° À la première phrase, après les mots : « dette publique », sont insérés les mots : « , le fonds de garantie des dépôts et de résolution » ;</p> <p>2° À la seconde phrase, les mots : « conjoint du ministre chargé de l'économie et » sont</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 21</b> (<i>Non modifié</i>)</p> <p>I. – Le premier alinéa du 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 :</p> <p>1° À la première phrase, après les mots : « dette publique », sont insérés les mots : « , le fonds de garantie des dépôts et de résolution » ;</p> <p>2° À la seconde phrase, les mots : « conjoint du ministre chargé de l'économie et » sont</p>

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture</b>
<p>—</p> <p><b>Code monétaire et financier</b></p> <p><i>Art. L. 312-16.</i> –Des arrêtés du ministre chargé de l'économie précisent :</p> <p>1° Les conditions, délais et modalités de mise en œuvre de la garantie prévue à l'article L. 312-4-1 et au I de l'article L. 312-5 ;</p> <p>.....</p> <p>15° Les modalités selon lesquelles sont déterminés la forme, les conditions et le niveau d'intervention du fonds de garantie des dépôts et de résolution au titre du dispositif de financement de la résolution pour l'application du III de l'article L. 312-5.</p>	<p>supprimés.</p> <p>II. – Après le 15° de l'article L. 312-16 du code monétaire et financier, sont insérés les mots : « 16° Les conditions et limites dans lesquelles le fonds de garantie des dépôts et de résolution peut contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. ».</p> <p>CHAPITRE II</p> <p><b>Administrations de sécurité sociale</b></p>	<p>supprimés.</p> <p>II. – Après le 15° de l'article L. 312-16 du code monétaire et financier, il est inséré un 16° ainsi rédigé :</p> <p>« 16° Les conditions et limites dans lesquelles le fonds de garantie des dépôts et de résolution peut contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. »</p> <p>CHAPITRE II</p> <p><b>Administrations de sécurité sociale</b></p>	<p>supprimés.</p> <p>II. – Après le 15° de l'article L. 312-16 du code monétaire et financier, il est inséré un 16° ainsi rédigé :</p> <p>« 16° Les conditions et limites dans lesquelles le fonds de garantie des dépôts et de résolution peut contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. »</p> <p>CHAPITRE II</p> <p><b>Administrations de sécurité sociale</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Article 22**

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Il fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

**Article 23**

Avant la fin du premier trimestre 2018, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

CHAPITRE III

**Administrations publiques locales**

**Article 24**

~~Après l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1612-14-1 ainsi rédigé :~~

« Art. L. 1612-14-1. I. – Le ratio d'endettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est défini comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Article 22**

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Ce rapport fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

**Article 23**

Avant la fin du premier trimestre 2018, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Ce rapport détaille l'ensemble des compensations par type de mesure, en précisant s'il s'agit de compensation totale ou partielle.

CHAPITRE III

**Administrations publiques locales**

**Article 24**

*(Alinéa sans modification)*

~~« Art. L. 1612-14-1. I. Le ratio d'endettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est défini comme le rapport entre l'encours de dette à la date de~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Article 22**

*(Non modifié)*

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Ce rapport fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

**Article 23**

*(Non modifié)*

Avant la fin du premier trimestre 2018, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Ce rapport détaille l'ensemble des compensations par type de mesure, en précisant s'il s'agit de compensation totale ou partielle.

CHAPITRE III

**Administrations publiques locales**

**Article 24**

*(Supprimé)*

*Amdts COM-1 rect., COM-18, COM-5*

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

la capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé. Ce ratio prend en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes. Il est défini en nombre d'années.

« La capacité d'autofinancement brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque la capacité d'autofinancement brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul du ratio d'endettement visé à l'alinéa précédent.

« II. – Pour chaque type de collectivités territoriales ou de groupement, un plafond national de référence est défini par décret.

~~« Ce plafond national de référence est compris :~~

« 1° Entre 11 et 13 années pour les communes de plus de 10 000 habitants ;

« 2° Entre 11 et 13 années pour leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ;

« 3° Entre 9 et 11 années pour les départements et la Métropole de Lyon ;

« 4° Entre 8 et 10 années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

~~clôture des comptes et la capacité d'autofinancement brute soit de l'exercice écoulé, soit calculée en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Ce ratio prend en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes. Il est défini en nombre d'années.~~

~~« La capacité d'autofinancement brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque la capacité d'autofinancement brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul du ratio d'endettement mentionné au premier alinéa.~~

~~« II. Pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupement de collectivités territoriales, un plafond national de référence est défini par décret.~~

*(Alinéa sans modification)*

~~« 1° Entre onze et treize années pour les communes de plus de 10 000 habitants ;~~

~~« 2° Entre onze et treize années pour leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants ;~~

~~« 3° Entre neuf et onze années pour les départements et la métropole de Lyon ;~~

~~« 4° Entre huit et dix années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

« III. – A compter du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019 et pour les exercices suivants, si le ratio d'endettement apprécié au dernier arrêté de clôture des comptes connu est supérieur au plafond national de référence, l'ordonnateur présente à l'assemblée délibérante un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles. Ce rapport prévoit les mesures de nature à respecter le plafond national de référence applicable à la collectivité ou au groupement. Il présente une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement.

~~« Ce rapport est présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires. Il fait l'objet d'une approbation par délibération motivée distincte de celle prenant acte du débat sur les orientations budgétaires.~~

« Le représentant de l'État, en l'absence d'adoption de ce rapport par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement, ou s'il estime que le rapport ne comporte pas des mesures de nature à respecter l'objectif d'atteinte du plafond national de référence qui lui est applicable, saisit, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes.

« La chambre régionale des comptes rend un avis comportant une analyse sur la situation financière de la collectivité territoriale ou du groupement et des recommandations de nature à lui permettre d'atteindre l'objectif cité au premier alinéa du présent III. Ces recommandations comprennent une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement, dans des conditions prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

~~« III. – A compter du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019 et pour les exercices suivants, si le ratio d'endettement apprécié au dernier arrêté de clôture des comptes connu est supérieur au plafond national de référence, l'ordonnateur présente à l'assemblée délibérante un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles. Ce rapport prévoit les mesures de nature à respecter le plafond national de référence applicable à la collectivité ou au groupement. Il présente une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement.~~

*(Alinéa sans modification)*

~~« Le représentant de l'État, en l'absence d'approbation de ce rapport par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement, ou s'il estime que le rapport ne comporte pas des mesures de nature à respecter l'objectif d'atteinte du plafond national de référence qui lui est applicable, saisit, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes.~~

~~« La chambre régionale des comptes rend un avis comportant une analyse de la situation financière de la collectivité territoriale ou du groupement et des recommandations de nature à lui permettre d'atteindre l'objectif mentionné au premier alinéa du présent III. Ces recommandations comprennent une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement, dans des conditions prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**



**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

de l'endettement.

« Cet avis est rendu public et est présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois. Celle-ci adopte une délibération présentant les suites qu'elle entend réserver aux recommandations de la chambre régionale des comptes

« La disposition du présent III n'est pas applicable aux collectivités ou groupements l'année de leur création.

« IV. – Lorsque pendant la période concernée par le rapport ou le cas échéant par l'avis cité au III, les objectifs prévus par ces documents ne sont pas atteints au vu du dernier arrêté de clôture des comptes connu, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes. Dans un délai de deux mois à compter de cette saisine, elle propose à la collectivité territoriale ou au groupement les mesures de nature à atteindre le plafond national de référence qui lui est applicable. Elle propose une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise de l'endettement.

« Lorsque la collectivité territoriale ou le groupement a fait l'objet des mesures prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

« Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la

la maîtrise de l'endettement.

~~« Cet avis est rendu public et présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois à compter de la saisine. Celle-ci adopte une délibération présentant les suites qu'elle entend réserver aux recommandations de la chambre régionale des comptes.~~

~~« Le présent III n'est pas applicable aux collectivités territoriales ou groupements l'année de leur création.~~

~~« IV. Lorsque, pendant la période concernée par le rapport ou, le cas échéant, par l'avis mentionné au III, les objectifs prévus par ces documents ne sont pas atteints au vu du dernier arrêté de clôture des comptes connu, le représentant de l'État saisit la chambre régionale des comptes. Dans un délai de deux mois à compter de cette saisine, la chambre régionale des comptes propose à la collectivité territoriale ou au groupement les mesures de nature à atteindre le plafond national de référence qui lui est applicable. Elle propose une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise de son endettement.~~

~~« Lorsque la collectivité territoriale ou le groupement a fait l'objet des mesures prévues au premier alinéa du présent IV, le représentant de l'État transmet pour examen à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.~~

~~« Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la~~

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

collectivité territoriale ou le groupement n'a pas pris des mesures suffisantes, elle propose, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires au représentant de l'État qui règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. À partir de la transmission du budget à la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de cette procédure, il est fait application de l'article L. 1612-10.

~~« V. — Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »~~

**Article 25**

Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un bilan sur l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le Gouvernement présente en outre chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III de l'article 10 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.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

~~collectivité territoriale ou le groupement n'a pas pris des mesures suffisantes, elle propose, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires au représentant de l'État, qui règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'État s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. À partir de la transmission du budget à la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de cette procédure, il est fait application de l'article L. 1612-10.~~

~~« V. — (Alinéa sans modification)~~

**Article 25**

Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10 de la présente loi. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 10 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.

~~Le Gouvernement présente enfin chaque année à ce comité, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Article 25**

Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10 de la présente loi. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En outre, le Gouvernement présente chaque année à ce comité une décomposition des objectifs mentionnés au III du même article 10 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.

**Amdt COM-50**

Dispositions en  
vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture

~~du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de la règle prudentielle fixée à l'article L. 1612-14-1 du code général des collectivités territoriales. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.~~

**Article 25 bis (nouveau)**

I. – Les critères utilisés pour calculer les attributions et prélèvements dont font l'objet les collectivités territoriales, leurs groupements et les ensembles intercommunaux sont mis à la disposition du public.

La publication prévue au premier alinéa porte sur chaque concours financier de l'État mentionné à l'article 13 de la présente loi ainsi que sur chaque dispositif de péréquation.

Elle porte sur le montant attribué ou prélevé ainsi que sur chaque critère individuel utilisé pour calculer l'attribution ou le prélèvement ainsi que, le cas échéant, chaque indice, fraction ou critère intermédiaire utilisé.

II. – Les données individuelles relatives à la base, au taux, au produit et au nombre d'assujettis de chaque imposition directe ou indirecte locale versée à chaque collectivité territoriale ou groupement sont également publiées. Il en est de même pour le montant et le nombre de bénéficiaires de chaque dégrèvement d'impôt local.

III. – Ces données sont mises à la disposition du public sur internet, avant le 1<sup>er</sup> septembre de l'année de répartition, dans un document unique par échelon de collectivité territoriale et par année, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

**Dispositions en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

**Amdt COM-42**

CHAPITRE IV

CHAPITRE IV

CHAPITRE IV

**Autres dispositions**

**Autres dispositions**

**Autres dispositions**

**Article 26**

**Article 26**

**Article 26**

Est joint au projet de loi de finances de l'année une annexe générale relative au « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement le 25 septembre 2017, incluant le détail des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques.

~~Est joint au projet de loi de finances de l'année une annexe générale relative au « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement le 25 septembre 2017, incluant le détail des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques. Pour chaque mesure financée, elle détaille la part qui correspond à des crédits décaissés l'année en cours et la part qui correspond à des engagements futurs. Est précisée dans cette annexe la répartition des crédits entre redéploiement de crédits existants, mise à disposition d'instruments financiers, reprise de crédits de plans d'investissements précédents et réels crédits nouveaux.~~

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

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

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

- une présentation exhaustive et par année des modifications apportées à la répartition initiale

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

des crédits :

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

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

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

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

**Amdt COM-43**

**Article 27**

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmations des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 18 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

**Article 27**

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 programmation des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 18 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

**Article 27**

*(Non modifié)*

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 programmation des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 18 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

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

*(Alinéa sans modification)*

**Article 27 bis (nouveau)**

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement une présentation précise et détaillée des deux agrégats de dépenses de l'État, prévus à l'article 8 de la présente loi. Cette présentation décompose, à périmètre constant, les différents éléments de ces deux agrégats, pour l'exercice antérieur, l'exercice en cours et l'exercice à venir.

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Article 27 bis**

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement une présentation précise et détaillée des deux agrégats de dépenses de l'État, prévus à l'article 8 de la présente loi. Cette présentation décompose, à périmètre constant, les différents éléments de ces deux agrégats, pour l'exercice antérieur, l'exercice en cours et l'exercice à venir.

Elle précise le montant :

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

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

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

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

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

**Dispositions en  
vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en  
première lecture**

**Texte adopté par la commission du Sénat en  
première lecture**

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

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

8° Des dépenses d'investissements d'avenir ;

9° De la charge de la dette ;

10° De la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

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

**Amdt COM-44**

Cette présentation est rendue publique en même temps que le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

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

**Amdt COM-45**

En cas d'exclusion de certaines dépenses du

Cette présentation est rendue publique en même temps que le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
<p><b>Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005</b></p>	<p><b>Article 28</b></p> <p>L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est ainsi modifié :</p>	<p><b>Article 28</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><b>Article 28</b></p> <p>L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est ainsi modifié :</p>
<p><i>Art. 14.</i> – Le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport</p>	<p>1° Au premier alinéa, la phrase « Les mêmes informations relatives à l'Agence française de développement, ainsi qu'à l'établissement public national à caractère administratif de la masse des</p>	<p>1° La deuxième phrase du premier alinéa est supprimée ;</p>	<p>1° La deuxième phrase du premier alinéa est supprimée ;</p>
		<p><del>Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés. Cette liste précise, pour chacune de ces dépenses, la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes.</del></p> <p><del>Cette liste est rendue publique dans un format permettant sa réutilisation.</del></p>	<p><u>périmètre de la norme en raison de leur caractère exceptionnel, les critères ayant conduit le Gouvernement à retenir le caractère exceptionnel des dépenses considérées sont précisés en annexe au projet de loi de finances de l'année.</u></p>
		<p><b>Article 27 ter (nouveau)</b></p>	<p><b>Article 27 ter</b> <i>(Supprimé)</i></p>
			<p><b>Amdt COM-46</b></p>
			<p><b>Amdt COM-47</b></p>



<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture</b>
<p>récapitulant, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. Les mêmes informations relatives à l'Agence française de développement, ainsi qu'à l'établissement public national à caractère administratif de la masse des douanes, y sont présentées. Cette annexe présente également le montant des dettes des opérateurs de l'Etat, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan.</p> <p>Cette annexe présente également :</p> <p>1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat ayant été supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de</p>	<p>douanes, y sont présentées. » est supprimée ;</p> <p>2° Les deuxième à cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> <p>« Cette annexe présente également les données d'exécution, portant sur les trois derniers exercices, relatives :</p> <p>« 1° Aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;</p>	<p>2° Les cinq derniers alinéas sont remplacés par <del>huit</del> alinéas ainsi rédigés :</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« 1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p>2° Les cinq derniers alinéas sont remplacés par <u>neuf</u> alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Cette annexe présente également les données d'exécution, portant sur les trois derniers exercices, relatives :</p> <p>« 1° Aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;</p>

**Dispositions en vigueur**

finances de l'année ;

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° 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.

La présente loi sera

**Texte du projet de loi**

« 2° A leurs ressources propres ;

« 3° Aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;

« 4° A leur masse salariale ;

« 5° A leur trésorerie ;

« 6° A la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

« Cette annexe donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle comporte également, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales. »

**Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture**

« 2° À leurs ressources propres ;

« 3° (*Alinéa sans modification*)

« 4° À leur masse salariale ;

« 5° À leur trésorerie ;

« 6° À la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

« Cette annexe donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle comporte également, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales. »

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

« 2° À leurs ressources propres ;

« 3° Aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;

« 4° À leur masse salariale ;

« 5° À leur trésorerie ;

« 6° À la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

« Cette annexe donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle comporte également, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales. »

« Les données présentées dans cette annexe

<b>Dispositions en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</b>	<b>Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture</b>
<p>exécutée comme loi de l'Etat.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 29</b></p> <p>À l'exception du II de son article 12, de son article 26, du II de son article 30 et de son article 34, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est abrogée.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Article 29</b></p> <p>À l'exception <del>du II</del> de l'article 12, des articles 26 et 28, du II de l'article 30 et des articles 32 et 34, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est abrogée.</p>	<p><u>sont mises à la disposition du public sur internet au plus tard quatorze jours francs après la publication de l'annexe, dans un document unique, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données. »</u></p> <p style="text-align: right;"><b>Amdt COM-8</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 29</b></p> <p>À l'exception de l'article 12, des articles 26 et 28, du II de l'article 30 et des articles <u>31</u>, 32 et 34, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est abrogée.</p> <p style="text-align: right;"><b>Amdts COM-48, COM-49</b></p>