

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2012

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 2012 à 2017**,*

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 234, 246 et T.A. 28

Sénat : 69, 73 et 97 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES PROGRAMMATIONS EXISTANTES	7
A. TROIS TYPES DE PROGRAMMATIONS, QUI N'ONT GLOBALEMENT PAS FONCTIONNÉ	7
1. <i>Les trois types de programmations existants</i>	7
a) Les programmes de stabilité.....	7
b) Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances.....	8
c) Les lois de programmation des finances publiques (LPFP).....	8
2. <i>L'échec global des programmations, avec le décalage permanent de l'objectif de retour à l'équilibre</i>	9
a) La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance jusqu'à récemment systématiquement de 2,5 %.....	10
b) La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui jusqu'à récemment augmentaient de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations).....	10
B. UN BILAN DES DEUX PREMIÈRES LPFP	11
1. <i>Deux logiques distinctes</i>	11
a) La LPFP 2009-2012 : un engagement portant essentiellement sur les dépenses de l'Etat.....	11
b) La LPFP 2011-2014 : un engagement défini en termes d'effort structurel.....	13
2. <i>Un bilan de la LPFP 2009-2012</i>	14
a) Un objectif de solde non atteint.....	14
b) Seulement la moitié des articles avaient une portée pratique.....	15
3. <i>La mise en œuvre de la LPFP 2011-2014 : un bilan contrasté pour la première année d'application (2011)</i>	18
II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2012-2017	21
A. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES	21
1. <i>La norme supérieure : le TSCG</i>	21
a) Le TSCG : une règle de solde structurel, moins contraignante et économiquement plus pertinente que le volet « correctif » du pacte de stabilité.....	21
b) Une obligation de transposition en droit interne.....	21
c) L'interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition.....	22
(1) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes ».....	22
(2) Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes ».....	22
2. <i>La transposition du TSCG en droit interne</i>	22
a) La future loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques.....	22
b) L'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique.....	25

B. LES EVOLUTIONS PAR RAPPORT À LA LOI DE PROGRAMMATION 2011-2014	26
1. La continuité entre la construction de la LPFP 2011-2014 et celle du projet de loi organique et du projet de LPFP 2012-2017	26
2. Le passage d'une règle d'effort structurel minimal à une règle de solde structurel	28
a) La règle de solde structurel	28
b) La trajectoire proposée : ramener le solde public à l'équilibre structurel en 2016.....	28
3. Les dispositions du présent projet de loi ne découlant pas du TSCG et de la future loi organique	29
C. DES ENGAGEMENTS DE PORTÉE VARIABLE	30
1. La distinction entre les dispositions programmatiques et les dispositions normatives.....	30
2. Seuls les articles 16 à 21 sont juridiquement contraignants	30
3. L'enjeu de l'estimation du PIB potentiel	32
III. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA PROGRAMMATION 2012-2017	33
A. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE	33
1. Une hypothèse de croissance qui ne présente pas d'écart inhabituel par rapport au consensus des conjoncturistes.....	33
2. Une hypothèse de croissance de 2 % pour les années suivantes, comme dans le programme de stabilité d'avril 2012	34
3. Les hypothèses de croissance, un enjeu à relativiser dès lors que l'on retient une règle de solde structurel	35
B. LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA PROGRAMMATION 2012-2017.....	36
1. L'objectif à moyen terme : l'équilibre structurel en 2016	36
2. Un effort légèrement plus important pour les dépenses que pour les recettes	37
a) Une croissance des dépenses de 0,75 % par an en volume	37
b) Des mesures nouvelles sur les recettes de l'ordre de 30 milliards d'euros, concentrées sur l'année 2013	41
c) Un effort structurel légèrement plus important pour les dépenses que pour les recettes, sur la période de programmation	41
d) Réduction du déficit par la maîtrise des dépenses ou par l'augmentation des recettes : un débat économique récurrent	42
3. Une programmation conforme aux engagements européens de la France	45
IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	47

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER - PROGRAMMATION 2012-2017	49
• ARTICLE PREMIER Approbation du rapport annexé.....	49
CHAPITRE PREMIER - LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES	51
• ARTICLE 2 Objectifs de soldes publics.....	51
• ARTICLE 2 bis Objectifs d'effort structurel.....	55
• ARTICLE 3 Objectifs de dépense publique, de prélèvements obligatoires et d'endettement	56

• ARTICLE 4 Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel	57
CHAPITRE II - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2012-2017	65
• ARTICLE 5 Normes annuelles d'évolution des dépenses de l'État	65
• ARTICLE 6 Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation	69
• ARTICLE 7 Contribution des opérateurs de l'État à l'effort de redressement des finances publiques	70
• ARTICLE 8 Contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques	72
• ARTICLE 9 Normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale	73
CHAPITRE III - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2013-2015	78
• ARTICLE 10 Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État	78
• ARTICLE 11 Réduction du plafond de certaines impositions de toute nature affectées à des organismes concourant à une mission de service public	80
• ARTICLE 12 Norme annuelle d'évolution des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales	81
CHAPITRE IV - L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES	83
• ARTICLE 13 Incidence budgétaire annuelle des mesures adoptées par le Parlement ou le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires	83
CHAPITRE V - AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES	86
• ARTICLE 14 Affectation des surplus de recettes	86
CHAPITRE VI - LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES	87
• ARTICLE 15 Limitation de la durée des dépenses fiscales et des niches sociales	87
TITRE II - DISPOSITIONS PERMANENTES	89
• ARTICLE 16 Évaluation préalable de certains investissements publics	89
• ARTICLE 17 Évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	95
• ARTICLE 18 (supprimé) Rapport sur les comptes publics	96
• ARTICLE 19 Bilan de la mise en œuvre de la future loi de programmation des finances publiques	97
• ARTICLE 19 bis Information du Parlement en matière de dépense fiscale	98
TITRE III - AUTRES DISPOSITIONS	99
• ARTICLE 20 Évaluation des taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale	99
• ARTICLE 21 Abrogation des dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur	100
EXAMEN EN COMMISSION	101

ANNEXES

I. LEXIQUE	117
II. L'ARTICLE 3 DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE	121
III. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)	123
TABLEAU COMPARATIF	131

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Extrait du compte rendu de la réunion de la commission des finances du mercredi 31 octobre 2012, consacrée à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur, sur le projet de loi n° 69 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

La commission décide de rejeter le texte résultant de ses travaux par 23 voix contre, 18 voix pour et 1 abstention, après prise en compte des délégations de vote.

M. Philippe Marini, président. – A la suite du rejet du texte par la commission, je suggère d'autoriser la publication d'un rapport comportant l'analyse du dispositif par le rapporteur, avec un rappel de notre position finale, des commentaires d'articles détaillés comparant le droit existant et le dispositif proposé mais sans l'habituelle « position » du rapporteur, le compte-rendu de nos riches débats en commission et le tableau comparatif.

Il en est ainsi décidé.

I. LES PROGRAMMATIONS EXISTANTES

A. TROIS TYPES DE PROGRAMMATIONS, QUI N'ONT GLOBALEMENT PAS FONCTIONNÉ

1. Les trois types de programmations existants

a) Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité aux institutions de l'Union européenne. Depuis 2011, cette transmission doit avoir lieu au mois d'avril de chaque année (et non au mois de décembre comme précédemment), dans le cadre du « semestre européen ».

Les programmes de stabilité ont pour base juridique :

- l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹, relatif à la coordination des politiques économiques ;
- le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Le programme de stabilité porte au moins sur l'année couverte par la loi de finances de l'année et sur les trois années suivantes.

¹ Ex-article 99 du traité instituant la Communauté européenne.

b) Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances

L'article 50 de la LOLF, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne* ».

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003, dans le rapport économique, social et financier¹.

c) Les lois de programmation des finances publiques (LPFP)

Comme les deux autres types de document, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont également indicatives.

Elles ont pour base l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Deux LPFP ont été adoptées :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (« LPFP 2009-2012 ») ;

- la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (« LPFP 2011-2014 »).

¹ De même, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir ».

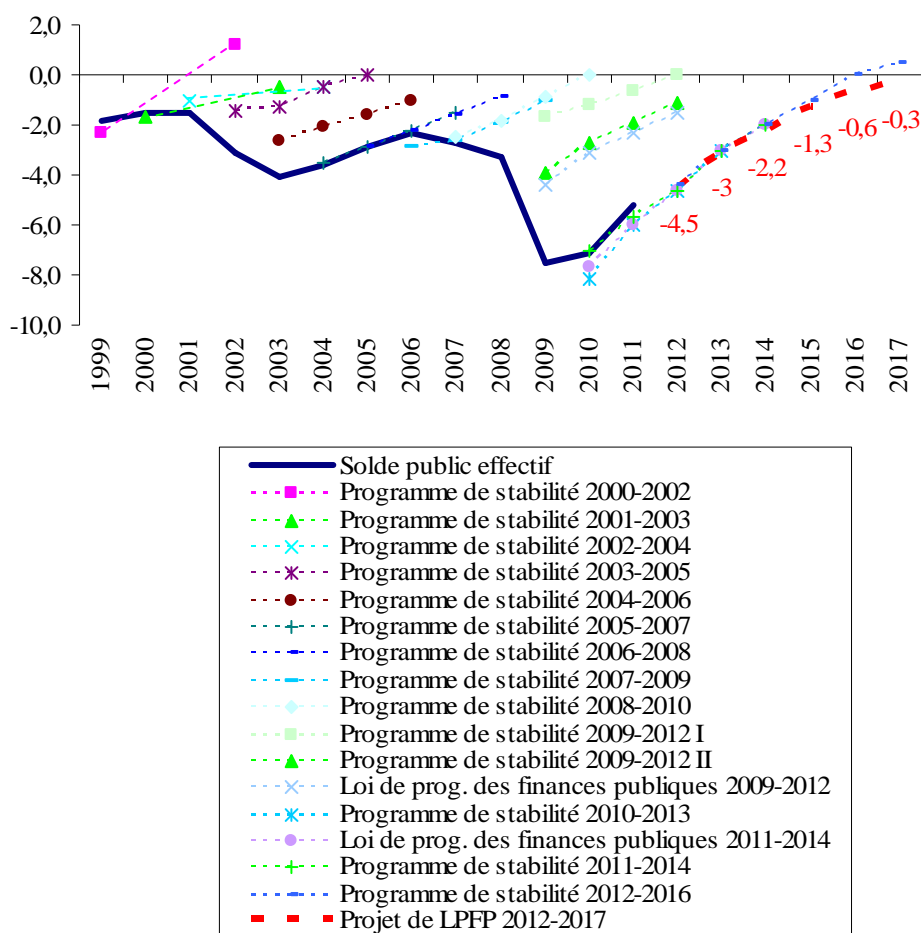
Le champ couvert se limite donc aux régimes obligatoires de base, contrairement aux programmations annexées aux projets de lois de finances, qui concernent l'ensemble des administrations publiques.

2. L'échec global des programmations, avec le décalage permanent de l'objectif de retour à l'équilibre

Le principal objectif de ces programmations était de permettre le retour des finances publiques à une situation proche de l'équilibre. Or, à l'exception des années 2010 et 2011, la trajectoire de retour à l'équilibre a régulièrement été repoussée, comme le montre le graphique ci-après, que la commission des finances actualise régulièrement dans ses rapports depuis 2006.

Le solde public : programmation et exécution

(en points de PIB)



Source : commission des finances, d'après les documents indiqués

On observe certes un progrès récent, la France ayant respecté sa trajectoire de solde en 2010 et en 2011. Toutefois ces deux années ont été marquées par des phénomènes exceptionnels (en particulier la fin du plan de relance).

a) La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance jusqu'à récemment systématiquement de 2,5 %

Une première cause de ce non respect des programmations en ce qui concerne le solde est l'optimisme systématique de l'hypothèse de croissance du PIB.

Ainsi, comme on le verra ci-après, à quelques exceptions près, les programmes de stabilité ont reposé :

- dans le cas de l'année couverte par la loi de finances, sur l'hypothèse de croissance associée au projet de loi de finances, soit la prévision du consensus des conjoncturistes accrue de 0,3 point en moyenne ;

- dans le cas des trois années suivantes, sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, voire 3 % dans le cas des « scénarios hauts ».

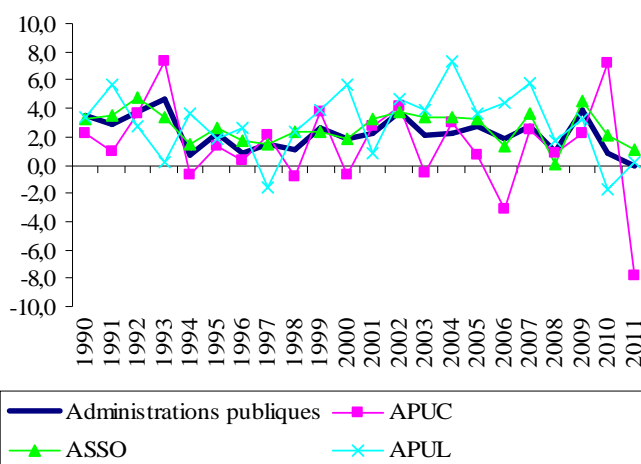
La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

b) La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui jusqu'à récemment augmentaient de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)

La deuxième cause essentielle du non respect des trajectoires de solde et de dette publics des programmations est que, alors que celles-ci retiennent des hypothèses de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1 % par an en volume (en moyenne), l'exécution moyenne a été de plus de 2 % par an en volume depuis le début des années 2000.

La croissance des dépenses publiques en volume

(en %)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2000-2011
Administrations publiques	1,9	2,2	3,8	2,0	2,3	2,7	1,8	2,7	1,0	3,8	0,8	0,0	2,1
APUC	-0,7	2,7	4,1	-0,5	3,0	0,8	-3,2	2,4	0,9	2,2	7,2	-7,8	0,9
ASSO	1,8	3,3	3,8	3,4	3,4	3,2	1,3	3,7	0,1	4,6	2,1	1,1	2,6
APUL	5,7	0,8	4,7	3,9	7,3	3,7	4,4	5,7	1,7	3,2	-1,8	0,2	3,3

APUC : administrations publiques centrales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

Croissance des dépenses déflatée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : Insee, calculs de la commission des finances

La performance de l'année 2011 – avec une croissance des dépenses publiques en volume de 0 % – repose largement sur des phénomènes exceptionnels et non reproductibles.

B. UN BILAN DES DEUX PREMIÈRES LPFP

1. Deux logiques distinctes

a) La LPFP 2009-2012 : un engagement portant essentiellement sur les dépenses de l'Etat

La LPFP 2009-2012, comprenait 13 articles et un rapport annexé.

Le tableau ci-après indique l'objet de ses différents articles.

Les articles de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

Article	Objet	Portée juridiquement contraignante selon l'article 1 ^{er} *
1	Objet de la programmation pluriannuelle des finances publiques	-
2	Objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques (trajectoires de solde et de dette)	
3	Approbation du rapport annexé	
4	Evolution des dépenses publiques de 1,1 % en moyenne annuelle	
5	Norme annuelle de progression des dépenses de l'Etat	
6	Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'Etat	
7	Evolution des prélèvements sur recettes et des crédits affectés aux collectivités territoriales	
8	Norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie	
9	Affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'Etat	
10	Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale	
11	Encadrement des « niches » fiscales et sociales	
12	Suivi des niches fiscales et sociales	X
13	Bilan annuel et mesures correctives éventuelles	X

* Selon l'article 1^{er} de la LPFP 2009-2012, « les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012 ». Cela signifie que ces articles sont purement programmatiques.

Source : commission des finances

La trajectoire de solde effectif ne constituait pas un engagement, mais une simple prévision. Ainsi, selon l'article 2 de la LPFP 2009-2012, elle s'entendait – en conséquence d'un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances – « sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées ».

L'article 4, prévoyant une évolution des dépenses publiques de 1,1 % en moyenne annuelle, était lui aussi purement déclaratif. En particulier, une règle de dépenses exprimée non année par année, mais en moyenne sur une période, et dont il n'est par conséquent pas possible de déterminer, pour une année donnée, si elle est ou non respectée, ne peut être utilisée comme instrument de programmation.

Il n'y avait pas non plus d'engagement de prendre un certain montant de mesures sur les recettes. L'article 10 se contentait de prévoir que les mesures nouvelles ne pouvaient avoir pour effet de faire passer les recettes fiscales de l'Etat d'une part, les impôts et cotisations sociales des régimes

obligatoires de base d'autre part, sous certains planchers annuels. Compte tenu de l'effondrement des recettes en 2009, cette disposition – qui était un simple engagement à ne pas aggraver le déficit par des allègements de recettes au-delà d'un certain seuil – s'est trouvée privée de toute portée.

b) La LPFP 2011-2014 : un engagement défini en termes d'effort structurel

La LPFP 2011-2014 n'exprimait pas non plus un engagement en termes de solde effectif. Ainsi, son article 3 prévoyait que la trajectoire de solde effectif ne s'entendait que « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé* ».

Le véritable engagement était défini en termes d'effort structurel. Le texte initial fixait en effet un plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9), et à l'initiative de la commission des finances l'article 4, relatif aux dépenses des administrations publiques, a été exprimé non par un taux de croissance moyen sur la période de programmation, mais par des montants définis année par année, exprimés en milliards d'euros.

Toutefois l'effort structurel correspondant avait été sous-calibré par le Gouvernement, avec une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an.

Le tableau ci-après synthétise cette LPFP.

La LPFP 2011-2014

Article	Objet	Portée juridiquement contraignante selon l'article 1^{er} *
1	Période de programmation	-
2	Approbation du rapport annexé	
3	Trajectoire de solde et de dette	
4	Dépenses des administrations publiques	
5	Dépenses de l'Etat	
6	Plafonds de crédits triennaux de l'Etat	
7	Dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	
8	Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (I) ; ONDAM (II) ; mise en réserve de dotations relevant de l'ONDAM (III)	
9	Mesures nouvelles sur les PO (I)	
	Stabilisation en valeur des dépenses fiscales (II) et niches sociales (III)	
10	Durée limitée à 4 ans des dépenses fiscales et niches sociales	
11	Affectation à la réduction du déficit des surplus du produit des impositions de toute nature	
12	Interdiction pour les ODAC d'emprunter à plus de 12 mois	X
13	Information du Parlement sur les dépenses fiscales et les niches sociales	X

Article	Objet	Portée juridiquement contraignante selon l'article 1 ^{er} *
14	Transmission du projet de programme de stabilité au Parlement	X
15	Possibilité de fongibilité entre dépenses et mesures nouvelles sur les PO (I) Bilan de la LPFP (II) Indication des modalités de mise en œuvre des II et III de l'article 8 (III) Chiffrage des mesures nouvelles sur les PO (IV)	X
16	Abrogation de la LPFP 2009-2012	X

* Selon l'article 1^{er} de la LPFP 2009-2012, « les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ». Cela signifie que ces articles sont purement programmatiques.

Source : commission des finances

2. Un bilan de la LPFP 2009-2012

a) Un objectif de solde non atteint

La LPFP 2009-2012 a été critiquée, en particulier parce que les objectifs de solde et de dette figurant à son article 2 étaient manifestement caducs lorsqu'elle a été définitivement adoptée.

Sa discussion s'est en effet déroulée au plus fort de la crise financière de 2008-2009, alors que les incertitudes économiques et budgétaires étaient maximales. L'hypothèse de croissance associée au texte initial, de 1-1,5 %, a été ramenée lors de la discussion au Sénat à 0,2-0,5 %. Ces chiffres étaient manifestement dépassés lors de l'adoption définitive du texte en février 2009, alors que le consensus des conjoncturistes¹ était de - 1 % dès le mois de janvier.

La discussion mouvementée de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 : programmation du solde public

(en points de PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	Hypothèse de croissance pour 2009
Texte initial	-2,7	-2,7	-2	-1,2	-0,5	de 1 % à 1½ %
Texte AN	-2,7	-2,7	-2	-1,2	-0,5	de 1 % à 1½ %
Texte Sénat	-2,9	-3,1	-2,7	-1,9	-1,2	de 0,2 % à 0,5 %
Texte promulgué	-3,2	-4,4	-3,1	-2,3	-1,5	de 0,2 % à 0,5 %

Source : textes mentionnés

¹ Consensus Forecasts, janvier 2009.

Cependant, ces objectifs de solde ne pouvaient, par nature, qu'avoir un rôle indicatif. Il aurait été économiquement dommageable de chercher à maintenir le déficit à 4,4 points de PIB en 2009.

Les seuls articles censés correspondre à des engagements (juridiques dans le cas des articles 12 et 13) étaient les articles 4 à 13, correspondant à ce qui dépendait en principe de l'action des pouvoirs publics.

b) Seulement la moitié des articles avaient une portée pratique

La mise en œuvre de la LPFP 2009-2012 a été globalement décevante. Le rapport de la commission des finances du Sénat¹ sur le projet de LPFP 2011-2014 la décompose de la manière suivante, dans le cas de l'année 2009 :

- 3 articles ont été effectivement respectés ;
- 4 n'ont pas été respectés ;
- 4 n'ont pas de portée pratique ;
- pour deux articles, la question de la mise en œuvre est sans objet.

Les trois articles effectivement respectés étaient ceux relatifs aux plafonds de dépenses des missions du budget général de l'Etat, aux dotations aux collectivités territoriales, et au suivi des niches fiscales et sociales.

¹ N° 78 (2008-2009).

La mise en œuvre en 2009 de la LPFP 2009-2012, selon notre collègue Philippe Marini

Article	Objet	Disposition mise en œuvre				Remarques
		Oui	Non	Disposition sans portée pratique	Sans objet	
1	Objet de la programmation pluriannuelle des finances publiques				1	
2	Objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques (trajectoires de solde et de dette)			1		Objectifs non atteints mais définis « sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées ».
3	Approbation du rapport annexé			1		
4	Evolution des dépenses publiques de 1,1 % en moyenne annuelle (en volume)			1		Impossible à vérifier avant que soit connue l'exécution de 2012 (le rapport annexé considérant que la règle ne s'applique pas chaque année mais en moyenne sur la période). En 2009 les dépenses publiques ont augmenté de 3,8 % en valeur, soit, avec une inflation de 0,1 %, 3,7 % en volume.
5	Norme annuelle de progression des dépenses de l'Etat		1			Inflation de 0,1 % au lieu de 1,5 % ¹ .
6	Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'Etat	1				Dépenses du budget général de 275,6 milliards d'euros, pour un plafond de 277,1 milliards d'euros, soit un écart de 1,5 milliard d'euros. Cependant les marges de manœuvre résultant de l'évolution de la charge de pensions et de la charge de la dette, inférieures de 1 et 5,4 milliards d'euros aux plafonds, ont été utilisées pour apurer une partie de ses dettes à l'égard de la Sécurité sociale et pour financer des dépenses non prévues.
7	Evolution des prélèvements sur recettes et des crédits affectés aux collectivités territoriales (en 2009, 2 % en valeur)	1				Norme respectée.
8	Norme annuelle d'évolution de l'objectif national de dépenses		1			Croissance de 3,7 % (dépassement de 740 millions d'euros par rapport à l'objectif initial) [source : commission des comptes de la sécurité sociale, juin

¹ 2 % selon la prévision associée au projet de loi de finances pour 2009. Ce taux a cependant été revu à la baisse lors de la discussion. C'est pourquoi l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2009 prévoit que « pour les dispositifs dont la revalorisation annuelle fait référence à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année, le taux de revalorisation est fixé à 1,5 % en 2009 ».

Article	Objet	Disposition mise en œuvre				Remarques
		Oui	Non	Disposition sans portée pratique	Sans objet	
	d'assurance maladie (3,3 % en valeur chaque année à périmètre constant)					2010]
9	Affectation des surplus des impositions de toute nature à la réduction du déficit du budget de l'Etat				1	Le cas de figure ne s'est pas présenté (recettes fiscales nettes en retrait de plus de 17 % par rapport à la LFI)
10	Encadrement des mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale			1		Article sans portée pratique : selon le rapport annexé son application ne pourra être appréciée qu'une fois l'exécution 2012 connue.
11	Encadrement des « niches » fiscales et sociales		1			Mesure vidée de son sens par l'interprétation du Gouvernement (appréciation de l'impact des mesures en « régime de croisière »).
12	Suivi des niches fiscales et sociales	1				Disposition appliquée (informations figurant dans le tome II du fascicule « Voies et moyens » et dans l'annexe 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale)
13	Bilan annuel et mesures correctrices éventuelles		1			Bilan seulement partiel de la loi de programmation ¹ , par ailleurs « noyé » dans le rapport d'orientation des finances publiques pour 2010, et absence d'indication de mesures correctrices.
		3	4	4	2	

Source : Philippe Marini, rapport n° 78 (2010-2011), commission des finances du Sénat, 27 octobre 2010

¹ Les articles concernés par ce bilan sont les articles 2 (trajectoires de dette et de solde), 5 (dépenses de l'Etat), 6 (plafonds des missions) et 11 (gage des niches).

3. La mise en œuvre de la LPFP 2011-2014 : un bilan contrasté pour la première année d'application (2011)

L'article 15 de la LPFP 2011-2014 prévoit que « le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan (...) est présenté dans un document unique et rendu public. Il fait le point sur la mise en œuvre de chacun des articles 3 à 12 et du II du présent article à compter de l'année 2011. Pour les articles 5, 6, 7 et 8, il indique en particulier les données d'exécution à périmètre constant ».

Le Gouvernement a transmis le document prévu à la commission des finances le 10 juillet 2012. Le tableau ci-après permet de comparer les bilans que le Gouvernement et la commission des finances font de la première – et dernière – année d'application de la LPFP 2011-2014.

Sur les dix articles dont la mise en œuvre devait être indiquée dans le rapport du Gouvernement, quatre ont été totalement respectés, deux l'ont été partiellement, trois ne l'ont pas été et un ne peut voir son application évaluée, faute d'information disponible.

Les appréciations peuvent diverger à la marge. En effet, le plafond global de dépenses publiques, le plafond de dépenses de l'Etat hors pensions et charge d'intérêt et le plafond des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont chacun légèrement dépassés (de quelques dizaines ou centaines de millions d'euros), alors que le Gouvernement considère qu'ils sont respectés.

La LPFP 2011-2014 : les dispositions dont l'application doit être indiquée dans un rapport préalable au DOFP (en application de son article 15)

Article	Objet	Précision que le rapport doit indiquer l'exécution à périmètre constant	Objectif respecté, selon le Gouvernement*	Objectif respecté
3	Trajectoire de solde et de dette		Le Gouvernement ne se prononce pas	Solde : oui (5,2 points de PIB contre un objectif de 5,7) Dette : oui (86 points de PIB, contre un objectif de 86,2)
4	Dépenses des administrations publiques		Oui	Non (1 118,4 Mds €, contre un objectif de 1 118,0 Mds €**)
5	Dépenses de l'Etat	Oui	Oui	« Zéro valeur » : non « Zéro volume » : oui

Article	Objet	Précision que le rapport doit indiquer l'exécution à périmètre constant	Objectif respecté, selon le Gouvernement*	Objectif respecté
6	Plafonds de crédits triennaux de l'Etat	Oui	Non (sur 31 missions ¹ au total, seulement 7 respectent leur plafond et 16 sont en dessous)	Non
7	Dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	Oui	Oui	Non (prévision de 50,46 Mds €, réalisation de 50,60 Mds €)
8	Dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (I) ONDAM (II) Mise en réserve de dotations relevant de l'ONDAM (III)	Oui	Probablement*** Oui Oui	<i>NC. Dans le cas du régime général, les charges ont augmenté de 3 % en valeur périmètre constant. A titre de comparaison, la LPFP prévoyait une augmentation de 3,4 % en valeur des dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base.</i> Oui Oui
9	Mesures nouvelles sur les PO de l'Etat et des régimes obligatoires de base d'au moins 11 Mds € en 2011 et 3 Mds € par an ensuite (I) Stabilisation en valeur des dépenses fiscales (II) et niches sociales (III)*		Oui Oui	Oui Oui (rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, page 33)
10	Durée limitée à 4 ans des dépenses fiscales et niches sociales		Selon le cas	Selon le cas
11	Affectation à la réduction du déficit des surplus du produit des impositions de toute nature		Le Gouvernement ne se prononce pas	Oui (la norme de dépenses en volume a été respectée et des mesures nouvelles positives ont été prises en cours d'exécution)
12	Interdiction pour les ODAC d'emprunter à plus de 12 mois		Oui	Oui

* Cf. document reproduit en annexe au rapport n° 658 (2011-2012) du 11 juillet 2012.

** Le plafond de dépenses est fixé aux dépenses de 2010 (1 095,6 Mds €) actualisées par la prévision d'inflation hors tabac associée au PLF 2011 (1,5 %), soit 1 112,0 Mds €, et augmentées de 6 Mds €, d'où un plafond de 1 118,0 Mds €.

*** « S'agissant de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base, les données définitives ne sont pas encore connues. Néanmoins, il devrait être respecté pour 2011 ».

Source : commission des finances (François Marc, rapport n° 658 (2011-2012) du 11 juillet 2012)

Les deux principales dispositions de la LPFP 2011-2014 étaient ses articles 4 (plafond de dépenses) et 9 (plancher de mesures nouvelles sur les recettes). Dans les deux cas, le champ était l'ensemble constitué par l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Ces deux articles correspondaient donc à un certain effort structurel (dont l'estimation dépendait de celle de la croissance potentielle).

Ce plafond de dépenses et ce plancher de mesures nouvelles sur les recettes avaient été déterminés en retenant des hypothèses de croissance optimistes, de 2,5 % par an. Par conséquent, si l'on s'était contenté des mesures nouvelles prévues par la LPFP 2011-2014, le déficit aurait été beaucoup plus élevé.

Le plancher de 3 milliards d'euros de mesures nouvelles par an à compter de 2012 paraît aujourd'hui décalé. Ainsi, l'effort structurel nécessaire ayant été sous-calibré, le fait que qu'il ait été réalisé (et même largement dépassé) ne présente qu'un intérêt limité.

**La LPFP 2011-2014 dans le cas des mesures nouvelles
sur les recettes : prévision et exécution**

(en points de PIB et en %)

	2011	2012	2013	2014
Prévision (LPFP 2011-2014)				
Croissance du PIB en volume (rapport annexé)	2,0 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9)	11	3	3	3
Exécution				
Croissance du PIB en volume	1,7 %	0,1 %*	0,3 %*	-
Mesures nouvelles effectivement adoptées/décidées sur les recettes (rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017)	21	20	30	5

* *Consensus Forecasts*, octobre 2012.

Source : *commission des finances*

II. LE CADRE JURIDIQUE DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2012-2017

A. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES

1. La norme supérieure : le TSCG

a) *Le TSCG : une règle de solde structurel, moins contraignante et économiquement plus pertinente que le volet « correctif » du pacte de stabilité*

L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) instaure une règle de solde structurel. Le rapporteur ayant récemment présenté ce traité en détail dans son rapport¹ sur le projet de loi autorisant sa ratification, on se contentera ici d'en rappeler les principaux points. L'article 3 précité est reproduit en annexe au présent rapport.

Concrètement, la France devra s'engager à respecter une trajectoire de solde structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture), lui permettant d'atteindre en fin de période son « objectif à moyen terme » (OMT), qu'elle a choisi de définir comme correspondant à l'équilibre structurel des comptes publics.

Cette règle est plus souple et tient mieux compte des impératifs de la politique économique que le volet « correctif » du pacte de stabilité, parce qu'elle est entièrement définie en termes de solde structurel. Par ailleurs, le TSCG prévoit la possibilité de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, pourvu que l'écart soit rapidement corrigé, et même, en cas de « *circonstances exceptionnelles* », de modifier ou de repousser l'OMT.

b) *Une obligation de transposition en droit interne*

Selon l'article 3 du TSCG, les règles qu'il prévoit « *prennent effet dans le droit national des parties contractantes (...) au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Cette transposition doit être effective un an après l'entrée en vigueur du TSCG. Celle-ci devant avoir lieu le 1^{er} janvier 2013 si douze Etats de la zone euro l'ont ratifié (à défaut, dès qu'ils l'auront fait), le délai limite de transposition devrait donc expirer au 1^{er} janvier 2014.

L'article 8 du TSCG prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par un Etat sur le respect de l'obligation de transposition de son article 3.

¹ Rapport n° 22 (2012-2013) du 9 octobre 2012.

c) L'interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition

(1) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes »

Bien que le texte du traité soit évidemment demeuré inchangé, son interprétation n'est aujourd'hui plus la même qu'il y a quelques mois, lorsqu'il pouvait être considéré que le TSCG impliquait de se doter de dispositions internes juridiquement contraignantes, et donc de réviser la Constitution.

Le 20 juin 2012, la Commission européenne a publié une communication¹, prévue par le TSCG, dans laquelle elle interprète la notion de « *dispositions contraignantes* » dans un sens beaucoup plus large, puisqu'il suffirait pour les Etats de respecter vis-à-vis de l'organisme indépendant qu'ils doivent mettre en place le principe « *se conformer ou s'expliquer* ».

(2) Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes »

Selon le Gouvernement, la Commission européenne retient également une interprétation souple de la notion de normes « *permanentes* ».

Elle considérerait en effet que les lois de programmation des finances publiques – qui peuvent être modifiées par la loi ordinaire, et le seront en tout état de cause tous les deux ans pour actualiser les programmations triennales du budget de l'Etat – sont « *permanentes* » au sens du TSCG.

2. La transposition du TSCG en droit interne

a) La future loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques

La future loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques instaure une règle de solde structurel juridiquement non contraignante. En effet, comme le Conseil constitutionnel l'a souligné dans sa décision n° 2012–653 DC du 9 août 2012, la loi organique ne peut fixer d'obligations relatives au « fond » des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

Comme le rapporteur l'a indiqué dans son rapport² sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la future loi organique repose essentiellement sur les éléments suivants.

Conformément au TSCG, son article premier prévoit que la France doit se fixer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, ainsi qu'une trajectoire de solde structurel permettant d'y aboutir. Alors que le TSCG indique explicitement que cet OMT ne peut correspondre à

¹ « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* » (COM(2012) 342 final).

² *Rapport n° 83 (2012-2013)*.

un déficit structurel de plus de 0,5 point de PIB (1 point de PIB quand la dette sera devenue inférieure à 60 points de PIB), la loi organique ne comprend aucune exigence chiffrée, permettant aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) de fixer librement l'OMT (et, bien entendu, la trajectoire pour y parvenir). De même que le programme de stabilité d'avril 2012, le présent projet de LPFP retient comme OMT l'équilibre structurel.

Le respect de cette trajectoire de solde structurel sera apprécié par un Haut Conseil des finances publiques (HCFP) indépendant, constitué de onze membres et présidé par le premier président de la Cour des comptes. L'article 16 de la future loi organique prévoit que si, au printemps d'une année donnée, le HCFP considère que l'année précédente, le solde structurel a présenté un « *écart important* » par rapport à la trajectoire programmée (c'est-à-dire d'au moins 0,5 point de PIB sur un an ou 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans), le mécanisme de correction sera déclenché.

Le TSCG mentionne un mécanisme de correction à la fois « *déclenché automatiquement* » et respectant « *pleinement les prérogatives des parlements nationaux* ». Ce mécanisme est automatique au sens où la constatation d'un écart oblige le Gouvernement à présenter, dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante, des mesures de correction, sans obligation en termes de montant.

Le tableau ci-après synthétise les différents avis – tous consultatifs – que devra rendre le HCFP.

Les avis consultatifs du futur Haut Conseil des finances publiques (HCFP)

Articles du projet de loi organique	Textes concernés	Prévisions macroéconomiques	Trajectoire de solde structurel	Mesures de correction envisagées par le Gouvernement
9	LPFP	X	Prévision : cohérence avec les engagements européens de la France	
10	PLF et PLFSS de l'année	X	Prévision : cohérence avec la trajectoire de solde structurel de la LPFP	
11	PLFR et PLFRSS	Facultatif		
12	PLF et PLFSS/révision des prévisions macroéconomiques en cours d'examen	Facultatif		
13	Programmes de stabilité	X		
16	Mécanisme de correction : I. Avis préalable au dépôt du projet de loi de règlement pour l'année n^* III. PLF et PLFSS pour $n+2$ (si « <i>écarts importants</i> »** en n)		Exécution : avis sur les éventuels « <i>écarts importants</i> »** de solde structurel de l'exécution de l'année n par rapport à la LPFP (et sur d'éventuelles « <i>circonstances exceptionnelles</i> »***)	X

* Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Dans le texte initial, il s'agissait d'un avis préalable au débat d'orientation des finances publiques pour l'année $n+2$.

** Selon le II de l'article 16 du projet de loi organique, « *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* ».

*** Renvoi à la définition de l'article 3 du TSCG.

Source : commission des finances

Enfin, la loi organique prévoit le vote d'un article liminaire aux lois de finances, indiquant notamment le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques. Bien que dénué de portée juridique, cet article aurait une forte valeur symbolique.

b) L'anticipation de la mise en œuvre de la loi organique

La future loi organique doit entrer en vigueur à compter du 1^{er} mars 2013 ou, si elle est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. Elle ne s'applique donc pas au présent projet de LPFP 2012-2017. Toutefois ce dernier se conforme par anticipation à l'entrée en vigueur des articles 1 à 5 de la future loi organique, relatifs au contenu des LPFP¹.

Ainsi, la future loi organique a, de fait, des implications pour près de la moitié des articles du présent projet de LPFP 2012-2017, comme le montre le tableau ci-après.

Les articles du présent projet de LPFP 2012-2017 concordance avec la future loi organique*

Article du présent projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article correspondant de la future loi organique**
1	Approbation du rapport annexé	5
2	OMT et soldes effectif et structurel des administrations publiques	1
2 bis	Objectif d'effort structurel annuel	1
3	Dépenses publiques, PO et dette (en points de PIB)	1 (dette)
4	Mécanisme de correction	2 (5°)
5	Dépenses de l'Etat	2 (1°)
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs	-
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques	-
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	-
9	Dépenses sociales	2 (2°)
10	Plafonds de crédits des missions	2 (4°)
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat	-
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	-
13	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	-
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)	-
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire)	-
17	Evaluation annuelle des niches fiscales et sociales	-
18 (suppr.)	Annexion au PLFA d'un rapport sur les comptes publics	-
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP	-

¹ Ainsi qu'à l'article 17 C, inséré par l'Assemblée nationale, prévoyant que le Parlement est informé de l'exécution des dépenses fiscales dès le dépôt de la loi de règlement.

Article du présent projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article correspondant de la future loi organique**
19 bis	Exécution des dépenses fiscales connue dès la loi de règlement	17 C
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)	-
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014 (sauf ses articles 12 et 14)	[sans objet]

* L'article 17 de la future loi organique prévoit que celui-ci n'entre en vigueur qu'à compter du 1^{er} mars 2013 ou, si cette entrée en vigueur est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. La future loi organique ne s'applique donc pas au présent projet de LPFP 2012-2017. Toutefois celui-ci anticipe l'entrée en vigueur des articles 1 à 5, relatifs au contenu des LPFP.

** Hors septième alinéa de l'article 2 et article 4 de la future loi organique, définissant de manière générique les types de dispositions autres que celles explicitement mentionnées et susceptibles de figurer dans une LPFP.

Source : *commission des finances*

B. LES EVOLUTIONS PAR RAPPORT À LA LOI DE PROGRAMMATION 2011-2014

1. La continuité entre la construction de la LPFP 2011-2014 et celle du projet de loi organique et du projet de LPFP 2012-2017

L'ensemble constitué par le présent projet de loi organique et le projet de LPFP 2012-2017 reprend, en leur principe, la quasi-totalité de la structure de la LPFP 2011-2014, comme le montre le tableau ci-après.

La seule exception est l'absence de plafond de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques (article 4 de la LPFP 2011-2014) et, corrélativement, de possibilité de fongibilité entre plafond de dépenses et plancher de mesures nouvelles sur les recettes (I de l'article 15 de la LPFP 2011-2014). Cela vient du fait que si la LPFP 2011-2014 retenait une règle définie en termes d'effort structurel, le présent projet de loi organique prévoit une règle définie en termes de solde structurel¹.

¹ On rappelle que l'effort structurel se définit (en points de PIB) comme la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. Les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes correspondent donc à un certain effort structurel (dont l'estimation dépend de celle de la croissance potentielle).

La reprise des dispositions de la LPFP 2011-2014 dans la nouvelle architecture de programmation des finances publiques

LPFP 2011-2014*		Ensemble projet de loi organique + projet de LPFP 2012-2017	
Article de la LPFP 2011-2014 (et objet)		Article correspondant du présent projet de loi organique	Article correspondant du projet de LPFP 2012-2017
1	Référence à l'article 34 de la Constitution	1	-
2	Approbation du rapport annexé	Rapport annexé prévu par l'article 2	1
3	Trajectoire de solde effectif et de dette	Trajectoire de solde effectif, de solde structurel et de dette (article 1)	Trajectoire de solde effectif et de solde structurel (article 1) et de dette (article 2)
4	Plafond de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques	-	-
5	Norme de dépenses de l'Etat (zéro volume et zéro valeur)	Principe d'une norme de dépenses de l'Etat (1° de l'article 2)	Article 5 (zéro volume et zéro valeur)
6	Plafonds des missions du budget général de l'Etat	4° de l'article 2	Article 10
7	Stabilisation en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	-	Article 12 (diminution en valeur)
8	Dépenses sociales <i>I. Objectifs de dépenses des ROB</i> <i>II. ONDAM</i> <i>III. Mise en réserve (ONDAM)</i>	2 (2°)	9
9	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)	13
10	Durée limitée à 4 ans des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales	-	15 (mais la durée doit être précisée par le texte créant ou étendant la niche)
11	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	-	14
12	Interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat	-	L'un des deux seuls articles préservés de la LPFP 2011-2014 (article 21)
13	Evaluation des niches fiscales et sociales (notamment rapport devant être présenté avant le 30 juin 2011)	-	17 (évaluation annuelle de 20 % des niches fiscales et sociales)
14	Vote du Parlement sur les projets de programmes de stabilité	-	L'un des deux seuls articles préservés de la LPFP 2011-2014 (article 21)
15	Mise en œuvre <i>I. Fongibilité du plafond de dépenses (article 4) et du plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9)</i> <i>II. Bilan annuel</i>	- -	- 19
16	Abrogation de la LPFP 2009-2012	-	21 (abrogation de la LPFP 2011-2014, sauf ses articles 12 et 14)

* Que l'article 21 du projet de LPFP 2012-2017 prévoit d'abroger, sauf pour ses articles 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat) et 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité).

Source : commission des finances

2. Le passage d'une règle d'effort structurel minimal à une règle de solde structurel

a) La règle de solde structurel

Le projet de loi organique prévoit, dans son article 1^{er}, une règle définie en termes de solde structurel :

- les LPFP devront fixer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel (conformément au pacte de stabilité et au TSCG) ;
- elles devront également déterminer une trajectoire de solde structurel permettant d'atteindre cet objectif.

On pourrait penser *a priori* que le recours à la notion de solde structurel – imposé par le TSCG – est moins manipulable que la règle de la LPFP 2011-2014.

En effet, le solde structurel est à peu près indépendant¹ de la croissance effective. Dans ces conditions, quel que soit l'optimisme des hypothèses de croissance, il faudra bien réaliser l'effort sur les dépenses et les recettes qui en découlent.

b) La trajectoire proposée : ramener le solde public à l'équilibre structurel en 2016

L'article 2 du présent projet de LPFP fixe la trajectoire de solde structurel des administrations publiques en 2012-2017.

Cette trajectoire constitue l'engagement du Gouvernement au titre du TSCG et donc de la future loi organique.

La trajectoire de solde structurel prévue par le présent projet de LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel (1)	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : présent projet de LPFP 2012-2017

¹ Le solde structurel tend cependant à s'améliorer si les recettes ont spontanément tendance à augmenter plus rapidement que le PIB, et à se dégrader dans le cas contraire.

3. Les dispositions du présent projet de loi ne découlant pas du TSCG et de la future loi organique

Le présent projet de LPFP comprend également des évolutions par rapport à la LPFP 2011-2014 ne découlant pas du TSCG et de la future loi organique.

Ces évolutions sont indiquées par le tableau ci-après.

Les articles du présent projet de LPFP 2012-2017 ne correspondant pas à des dispositions prévues par le TSCG et la future loi organique*

Article du présent projet de LPFP 2012-2017	Objet
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques
9	Dépenses sociales <i>III. Mise en réserve (ONDAM)</i>
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire)
17	Evaluation annuelle d'un cinquième des niches fiscales et sociales
18	Annexion au PLFA d'un rapport sur les comptes publics
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP
19 bis	Exécution des dépenses fiscales connue dès la loi de règlement
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014, sauf : <i>son article 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat)</i> <i>son article 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité)</i>

* L'article 17 du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que celui-ci n'entre en vigueur qu'à compter du 1^{er} mars 2013 ou, si cette entrée en vigueur est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. La future loi organique ne s'applique donc pas au présent projet de LPFP 2012-2017. Toutefois celui-ci anticipe l'entrée en vigueur des articles 1 à 5, relatifs au contenu des LPFP.

Source : commission des finances

C. DES ENGAGEMENTS DE PORTÉE VARIABLE

1. La distinction entre les dispositions programmatiques et les dispositions normatives

Les articles des lois de programmation des finances publiques n'ont pas tous le même statut juridique : les dispositions programmatiques ne sont pas juridiquement contraignantes tandis que les autres dispositions le sont.

Dans les deux LPFP adoptées jusqu'à présent, la liste des articles programmatiques est fixée par l'article 1^{er}.

Ainsi, selon l'article 1^{er} de la LPFP 2009-2012, « *les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014* ». De même, selon l'article 1^{er} de la LPFP 2009-2012, « *les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012* ». Cela signifie que ces articles ne sont pas juridiquement contraignants.

2. Seuls les articles 16 à 21 sont juridiquement contraignants

Le présent projet de LPFP ne comprend pas d'article fixant le statut juridique des différents articles.

Cela vient vraisemblablement du fait que le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques distingue, selon la nature des dispositions, celles qui sont juridiquement contraignantes de celles qui sont programmatiques.

Si l'on se réfère à l'intitulé des différents titres du projet de loi :

- les articles 1 à 15, relevant du titre I^{er} « Programmation 2012-2017 », ne sont pas juridiquement contraignants ;

- les articles 16 à 21, relevant du titre II « Dispositions permanentes » et du titre III « Autres dispositions », sont normatifs.

Les articles du projet de LPFP 2012-2017, si l'on applique le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (qui ne doit entrer en vigueur qu'au 1^{er} mars 2013)

Article du présent projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article concerné du projet de loi organique*	Dispositions juridiquement contraignantes
Titre I^{er} – Programmation 2012-2017			
1	Approbation du rapport annexé	5	
Chapitre I^{er} - Les objectifs généraux des finances publiques			
2	OMT et soldes effectif et structurel des administrations publiques	1	
2 bis	Objectif d'effort structurel annuel	1	
3	Dépenses publiques, PO et dette (en points de PIB)	1 (dette)	
4	Mécanisme de correction	2 (5°)	
Chapitre II - L'évolution des dépenses publiques sur la période 2012-2017			
5	Dépenses de l'Etat	2 (1°)	
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs	2	
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques	2	
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	2	
9	Dépenses sociales	2 (2°)	
Chapitre III - L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2013-2015			
10	Plafonds de crédits des missions	2 (4°)	
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat	2	
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	2	
Chapitre IV – L'évolution des recettes publiques			
13	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)	
Chapitre V – Affectation des surplus de recettes			
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	2	
Chapitre VI – Limitation de la durée des niches fiscales et sociales			
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)	2	
Titre II – Dispositions permanentes			
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire)	4	X
17	Evaluation annuelle des niches fiscales et sociales		X
18 (suppr.)	Annexion au PLFA d'un rapport sur les comptes publics		X
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP		X
19 bis	Exécution des dépenses fiscales connue dès la loi de règlement		X

Article du présent projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article concerné du projet de loi organique*	Dispositions juridiquement contraignantes
Titre III – Autres dispositions			
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)	-	X
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014 (sauf ses articles 12 et 14)	[sans objet]	X

* Les articles de la loi organique indiqués en *italiques* correspondent à des dispositions qui ne font pas partie du domaine obligatoire des LPFP.

Source : *commission des finances*

3. L'enjeu de l'estimation du PIB potentiel

Les dispositions programmatiques relatives au solde structurel n'ont de sens seulement si l'évaluation de leur respect - ou au contraire des écarts à la trajectoire - est réalisée sur la base des hypothèses à partir desquelles elle a été construite, sans qu'il soit possible, en cours de programmation de modifier ces hypothèses. En effet, le solde structurel découle de l'estimation que l'on retient du PIB potentiel.

Les écarts constatés dans les estimations du solde structurel peuvent être importants, comme le montre le tableau ci-après.

Le solde public structurel de la France : principales estimations disponibles (2011)

(en points de PIB)

	2011
Précédent Gouvernement (1)	-3,7
FMI (2)	-3,8
OCDE (3) et Cour des comptes (4)	-3,9
Commission européenne (5)	-4,1
Gouvernement actuel (6)	-4,8

Sources : *programme de stabilité d'avril 2012 (1) ; FMI, « Prévisions pour l'économie mondiale », juillet 2012 (2) ; OCDE, perspectives économiques de mai 2012 (3) ; Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », juillet 2012 (4) ; prévisions économiques de la Commission européenne de mai 2012 (5) ; présent projet de LPFP 2012-2017 (6)*

Dès lors que les débats au Sénat sur le projet de loi organique ont fait apparaître que le montant des efforts en recettes et en dépenses (tel qu'il résulte notamment des articles 5, 6, 9, 10, 11 et 12 du présent projet de loi) n'était pas susceptible d'être remis en cause en cours de programmation puisque le principe doit être de se référer aux hypothèses de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances

publiques, ces montants peuvent être analysés comme des engagements politiques fermes, au même titre que la trajectoire de solde structurel.

Ils pourraient toutefois devoir être adaptés en cours de programmation, afin de préserver leur compatibilité avec la trajectoire de solde structurel qui, elle, doit être considérée comme intangible.

III. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA PROGRAMMATION 2012-2017

A. LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

1. Une hypothèse de croissance qui ne présente pas d'écart inhabituel par rapport au consensus des conjoncturistes

Le présent projet de LPFP repose sur une hypothèse de croissance du PIB de 0,8 % en 2013.

Selon le consensus des conjoncturistes¹, la croissance serait en 2013 de 0,3 %. Sur les 24 organismes « suivis » par la revue *Consensus Forecasts*, seuls trois ont une prévision supérieure ou égale à celle du Gouvernement. La prévision la plus élevée est de 1,1 %², la plus basse de - 0,7 %³.

La prévision du Gouvernement n'est cependant pas plus volontariste que celle des précédents projets de lois de finances. En effet, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2013, le consensus⁴ prévoyait une croissance de 0,4 %. L'hypothèse de croissance du Gouvernement pour 2013, de 0,8 %, présente donc l'écart « habituel » par rapport au consensus des conjoncturistes, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Consensus Forecasts, *octobre 2012*.

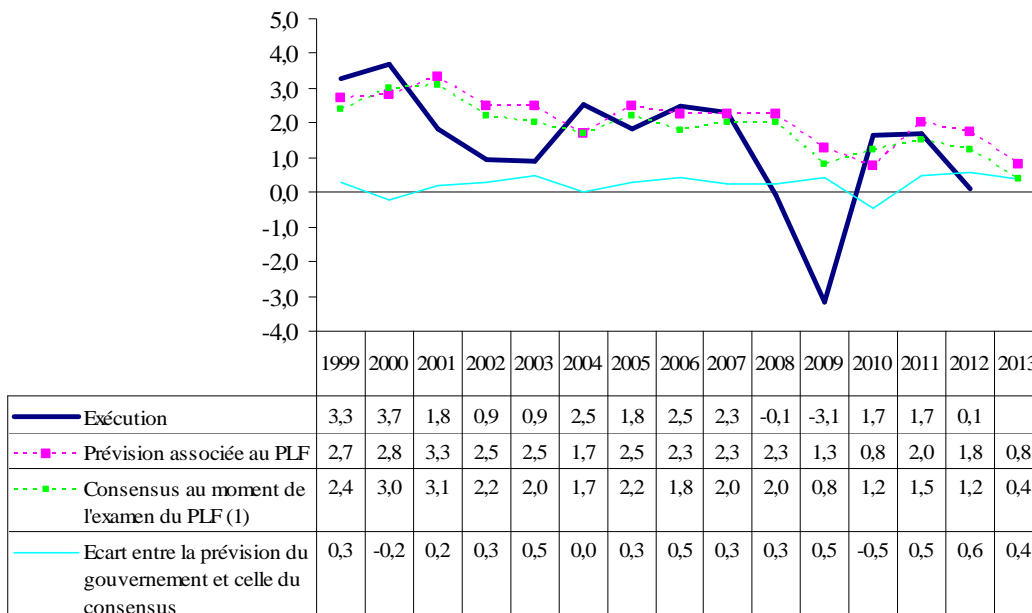
² *Barclays Capital*.

³ *Oddo Securities*.

⁴ *Commission économique de la Nation*.

**La croissance du PIB :
prévision à l'automne d'une année donnée pour l'année suivante et exécution**

(en %)



(1) Commission des comptes de la Nation puis commission économique de la Nation.

Croissance du PIB en 2012 : *Consensus Forecasts*, octobre 2012.

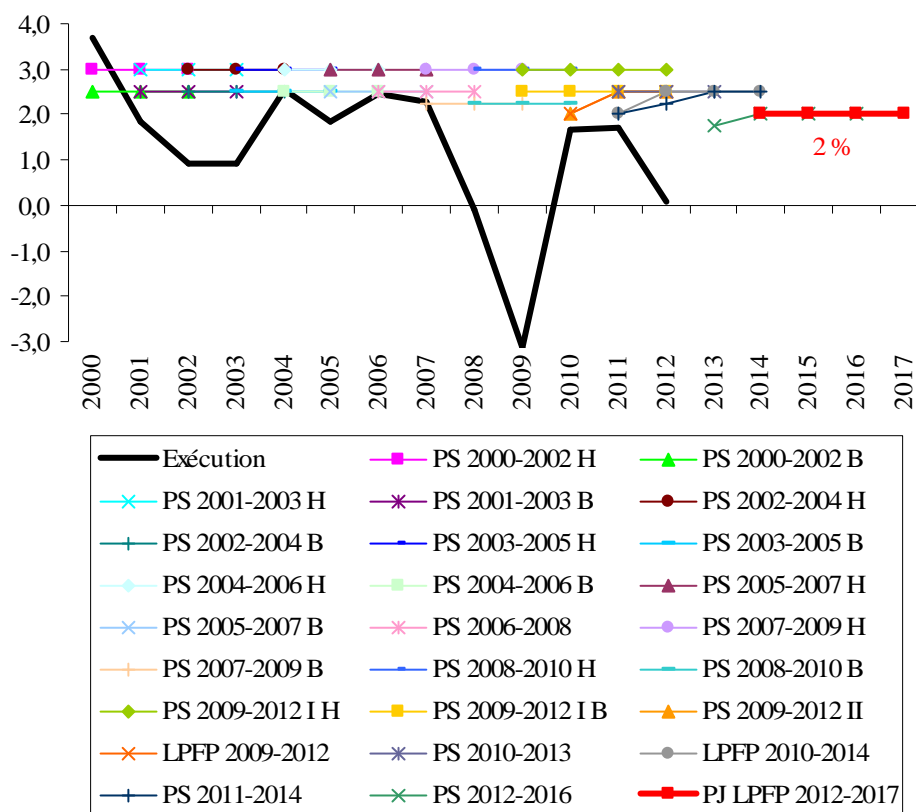
Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

**2. Une hypothèse de croissance de 2 % pour les années suivantes,
comme dans le programme de stabilité d'avril 2012**

Le présent projet de LPFP retient, pour les années 2014 à 2017, une hypothèse de croissance annuelle de 2 %.

La croissance potentielle étant évaluée à environ 1,5 %, cela correspond à une croissance supérieure d'environ 0,5 point au potentiel.

**La croissance du PIB :
hypothèses associées aux programmations et exécution**



PS : programme de stabilité. LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJ LPFP : projet de loi de programmation des finances publiques. H : scénario haut ; B : scénario bas.

La croissance effective indiquée dans le cas de 2012 est celle prévue par le consensus des conjoncturistes (*Consensus Forecasts*, octobre 2012).

Sources : commission des finances, d'après l'Insee, *Consensus Forecasts* et les textes indiqués

3. Les hypothèses de croissance, un enjeu à relativiser dès lors que l'on retient une règle de solde structurel

Non seulement les prévisions de croissance ne vont pas au-delà du « volontarisme » habituel mais, de surcroît, l'enjeu des prévisions de croissance pour les années 2013 à 2017 doit être relativisé.

En effet, le TSCG et le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoient une règle définie en termes d'effort structurel.

L'intérêt de cette notion est précisément d'éviter de réaliser un effort d'autant plus important que la croissance est faible, et d'être procyclique.

Des économistes préconisent d'interpréter le pacte de stabilité en termes de solde structurel. Dans un article publié le 5 février 2012 dans le *Financial Times*, Jean Pisani-Ferry écrit : « *La Commission européenne devrait indiquer clairement que les Etats doivent s'engager sur des efforts budgétaires, pas sur le résultat. Quand la croissance ralentit, la bonne approche est de s'en tenir à un sentier de correction à moyen terme, pas d'empiler des mesures successives pour atteindre une cible donnée à court terme* »¹.

B. LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA PROGRAMMATION 2012-2017

Les grands équilibres du présent projet de LPFP sont quasiment identiques à ceux présentés par le Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques pour 2013. Le rapporteur, qui leur a consacré un rapport d'information², se contentera d'en rappeler ci-après les principaux éléments.

1. L'objectif à moyen terme : l'équilibre structurel en 2016

On rappelle que l'objectif à moyen terme est l'équilibre structurel en 2016.

La trajectoire de solde structurel correspondante, qui constitue l'engagement du Gouvernement au sens du TSCG et du projet de loi organique, est indiquée par le tableau ci-après.

La trajectoire de solde structurel prévue par le présent projet de LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel (1)	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : présent projet de LPFP 2012-2017

La trajectoire de PIB potentiel peut être reconstituée à partir du tableau figurant à l'alinéa 19 du rapport annexé. Elle se traduit par un PIB

¹ Jean Pisani-Ferry, « Europe's fiscal strategy is self-defeating » (traduction par la commission des finances).

² Rapport d'information n° 659 (2011-2012), 11 juillet 2012.

potentiel plus faible en début de période que les principales estimations disponibles¹, et une croissance potentielle de 1,5 % en volume².

Les données du rapport annexé relatives au PIB potentiel

(en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	1,7	0,3	0,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Déflateur de PIB	1,3	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Écart de production (% du PIB)	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6

Source : rapport annexé (extraits du tableau de l'alinéa 19)

2. Un effort légèrement plus important pour les dépenses que pour les recettes

a) Une croissance des dépenses de 0,75 % par an en volume

Le présent projet de LPFP repose sur un objectif de croissance des dépenses publiques de 0,75 % par an en volume en 2013-2017³, ce qui représente une forte inflexion par rapport à la tendance historique (de 2,1 % en 2000-2011), comme le montre le tableau ci-après.

La croissance des dépenses publiques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2000-2011
Taux de croissance de la dépense publique en volume	0,4%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	2,1%
Taux de croissance de la dépense publique en volume (hors dépenses militaires et recettes de fréquence hertzienne)	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	
Inflation hors tabac	2,00%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP

La croissance « spontanée » des dépenses publiques pouvant être évaluée à environ 1,5 % par an en volume, l'objectif du présent projet de LPFP 2012-2017 – 0,75 % en volume en moyenne en 2012-2017 – est ambitieux.

¹ L'écart de production de 2011 est estimé à -0,8 point de PIB par le présent projet de LPFP, -2,1 points de PIB par la Commission européenne (prévisions économiques du printemps 2012), -2,6 points de PIB par le FMI (Perspectives pour l'économie mondiale, avril 2012) et -2,5 points de PIB par l'OCDE (Perspectives économiques, mai 2012).

² Contre 1,1 % en 2010-2016 selon la Commission européenne.

³ Le taux de 0,7 % explicitement indiqué dans le rapport annexé est en effet la moyenne des taux de croissance. On calcule que ces taux correspondent à un taux de croissance moyen de 0,75 %, en raison d'une croissance des dépenses de 0,9 % en début de période (2013).

Le tableau ci-après montre toutefois que les « efforts habituels » (croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur + « zéro volume » pour l'Etat) permettent déjà de ramener la croissance des dépenses à moins de 1 % en volume.

**La croissance spontanée des dépenses publiques en volume :
quelques ordres de grandeur**

(en %)

	Croissance spontanée des dépenses, selon l'IGF¹	Croissance effective des dépenses en résultant, avec les « efforts habituels »²
Etat	1,3	0,0
Organismes divers d'administration centrale	2,3	2,3
Administrations publiques locales	1,0 ³	1,0
Administrations de sécurité sociale	1,75 ⁴	1,4
Toutes administrations publiques	1,5	< 1,0

¹ Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.

² Croissance spontanée des dépenses + « zéro volume » pour l'Etat et croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur (calculs de la commission des finances).

³ La lecture du rapport de l'IGF suggère que ce taux pourrait être sous-estimé.

⁴ Dont 1,9 % pour la branche vieillesse, 0,35 % pour la branche famille, 2,3 % pour la branche maladie et 0 % pour l'Unedic.

Sources : inspection générale des finances, calculs de la commission des finances

**Le « scénario tendanciel » et le « scénario à pratique budgétaire inchangée »
présentés dans le rapport annexé**

Le tableau ci-après, issu du rapport annexé, permet de confirmer ces ordres de grandeur.

**La trajectoire tendancielle et le scénario à pratique budgétaire inchangée, selon le rapport
annexé au présent projet de LPFP**

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2014-2017*	Evolution moyenne 2014- 2017*
Scénario tendanciel	-4,5	-4,5	-4,0	-3,6	-3,2	-3,0	1,0	0,25
Mesures en dépenses	0,0	0,6	1,1	1,5	2	2,4	1,3	0,33
<i>dont inflexion de l'ONDAM par rapport à 4,1 %</i>		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,4	0,10
<i>dont inflexion sur les dépenses de l'Etat</i>		0,5	0,8	1,2	1,5	1,7	0,9	0,23
Scénario à pratique budgétaire inchangée, avant PLF 2013	-4,5	-3,9	-3,0	-2,0	-1,2	-0,6	2,4	0,60
Mesures en recettes**	0,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4	-0,4	-0,10
Trajectoire cible	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3	1,9	0,48

** Mesures non encore votées.

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP 2012-2017 (alinéa 88), sauf (*) calculs de la commission des finances

1. Le « scénario tendanciel »

Le scénario tendanciel décrit ce qui se passerait si aucune mesure n'était prise pour infléchir les tendances spontanées.

Le déficit passerait spontanément de 4,5 points de PIB en 2012 à 3 points de PIB en 2017. Comme le rapport annexé indique par ailleurs que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est égale à 1, cela suggère que cette diminution spontanée du déficit viendrait du fait que la croissance spontanée des dépenses serait légèrement inférieure à celle du PIB.

Sur la période 2014-2017, la croissance du PIB serait de 2 %, et le déficit diminuerait spontanément d'un point de PIB, soit 0,25 point de PIB par an en moyenne. Si on considère que ce dernier chiffre correspond à la diminution du ratio dépenses tendanciennes/PIB, cela implique une croissance tendancielle des dépenses de 1,5 % en volume¹, identique aux estimations précitées de l'inspection générale des finances.

¹ Les dépenses sont égales à environ la moitié du PIB. La diminution du ratio dépenses/PIB découlant d'une croissance du PIB de 2 % et d'une croissance des dépenses de 1,5 % est donc à peu près égale à $(2-1,5) \times 0,5 = 0,25$ point de PIB.

2. Les « mesures en dépenses » et le « scénario à pratique budgétaire inchangée »

La correction du « scénario tendanciel » par la prise en compte des « mesures en dépenses » correspond au « scénario à pratique budgétaire inchangée » au sens de la directive du 8 novembre 2011 sur les cadres budgétaires des États membres.

Les « mesures en dépenses » du tableau correspondent quasiment aux « efforts habituels » sur les dépenses tels qu'évalués ci-avant par la commission des finances. Elles sont de 0,3 point de PIB par an en moyenne de 2014 à 2017, soit environ 0,6 point de dépenses par an. Le Gouvernement intègre toutefois dans ces mesures une croissance de l'ONDAM de 2,6 % par an (et non 3 %, comme dans les « efforts habituels » de la commission des finances).

Le fait que la somme de l'impact de l'inflexion de l'ONDAM par rapport à 4,1 % et de celui de l'inflexion des dépenses de l'Etat (qui seraient stabilisées en volume) soit égale à celui de la totalité des mesures en dépenses montre que, selon le Gouvernement, il ne serait pas nécessaire de prendre d'autres mesures pour ramener la croissance des dépenses à 0,75 % en volume.

3. Les mesures sur les recettes des PLF et PLFSS 2013

Le « scénario à pratique budgétaire inchangée », c'est-à-dire prenant en compte les seules mesures sur les dépenses, ne permettrait pourtant pas de respecter la trajectoire de solde de la programmation.

Le différentiel est comblé par des mesures sur les recettes, de 0,9 point de PIB en 2013. Ce montant ne prend pas en compte les mesures déjà votées, ce qui explique qu'il soit inférieur aux 30 milliards d'euros (1,5 point de PIB) indiqués ci-avant.

Le tableau ci-après indique la croissance des dépenses des différentes catégories d'administrations publiques. Le supplément d'effort par rapport aux « efforts habituels » serait réparti entre chacune d'elles :

- l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (qui constituent les administrations publiques centrales) iraient au-delà de leurs « efforts habituels », qui aboutissent à une légère progression des dépenses en volume, et devraient parvenir à les faire légèrement diminuer ;

- les administrations publiques locales contribueraient à l'effort en limitant à 0,7 % en volume l'augmentation annuelle moyenne de leurs dépenses, alors qu'elles tendent spontanément à augmenter de 1 % par an en volume selon l'IGF ;

- dans le cas des administrations de sécurité sociale, il faudrait également aller plus loin que les « efforts habituels », c'est-à-dire que la seule maîtrise de l'ONDAM, qui ne permet de ramener la croissance de l'ensemble des dépenses qu'à 1,4 % en volume, afin de ramener cette croissance à seulement 1,1 %.

Evolution des dépenses publiques en volume, transferts compris

(en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017*
Toutes dépenses							
Administrations publiques	0,4	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Administrations publiques centrales	-0,5	0,3	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales (APUL)	0,4	0,8	0,5	0,2	0,8	1,4	0,7
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1
Hors dépenses militaires, recettes de fréquence hertzienne							
Administrations publiques	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Administrations publiques centrales	-0,4	-0,5	-0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Administrations publiques locales (APUL)	0,4	0,8	0,5	0,2	0,8	1,4	0,7
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8	1,1	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1

* Moyenne des progressions annuelles.

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP

b) Des mesures nouvelles sur les recettes de l'ordre de 30 milliards d'euros, concentrées sur l'année 2013

Dans le cas des prélèvements obligatoires, sur la période 2013-2017 les mesures nouvelles seraient de l'ordre de 30 milliards d'euros, concentrées sur l'année 2013. Le présent projet de LPFP prévoit même des allègements de prélèvements obligatoires en fin de période.

Les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	5	3	-1	-6
<i>Dont mesures nouvelles au sens du compteur LPFP</i>	0	7	24	0	-1	-3	-7
<i>Dont contentieux</i>	1	-3	-3	3	2	0	0
<i>Dont autres</i>	20	16	9	1	2	2	1

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP

NB : la ligne « Autres » comprend les effets à compter de 2013 de mesures votées avant l'élection du Président de la République.

c) Un effort structurel légèrement plus important pour les dépenses que pour les recettes, sur la période de programmation

Le rapporteur soulignait, dans son rapport d'information précité préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2013, que, selon ses calculs, la programmation du Gouvernement correspondait à un effort structurel équilibré entre les recettes et les dépenses sur la période de programmation.

Le tableau ci-après, issu du rapport annexé au présent projet de LPFP, renforce cette analyse. L'effort sur la dépense serait même légèrement supérieur à l'effort sur les recettes.

L'effort structurel prévu par le présent projet de LPFP

(en points de PIB potentiel)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017*
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3	
Solde structurel	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0	
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1	3,8
Dont effort structurel	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1	3,4
<i>Mesures nouvelles en PO</i>	1,0	1,1	1,6	0,1	0,1	0,0	-0,3	1,5
<i>Effort en dépenses</i>	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,9
Dont composante non discrétionnaire	0,4	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP, sauf (*) calculs de la commission des finances

De 2013 à 2017, le déficit structurel diminuerait de 3,8 points de PIB. Cette diminution correspondrait pour 3,4 points de PIB à l'effort structurel¹ :

- les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires seraient de 1,5 point de PIB (soit environ 30 milliards d'euros), on l'a vu concentrées sur 2013 ;

- l'effort structurel sur les dépenses (c'est-à-dire la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel) serait quant à lui de 1,9 point de PIB sur la période. Cela s'explique de manière logique : si les dépenses augmentent de 0,75 % en volume, alors que la croissance potentielle est de 1,5 % en volume, si l'on prend en compte le fait que les dépenses représentent environ la moitié du PIB, le ratio dépenses/PIB potentiel diminue d'environ 0,4 point de PIB par an², soit 2 points de PIB sur cinq ans.

d) Réduction du déficit par la maîtrise des dépenses ou par l'augmentation des recettes : un débat économique récurrent

Les opinions sur la question de savoir s'il vaut mieux réduire le déficit en augmentant les recettes ou en réduisant les dépenses sont souvent tranchées. En réalité, les résultats empiriques sont nuancés.

En particulier, la théorie de la « consolidation budgétaire expansionniste », qui a pu être soutenue dans les années 1990 par certains auteurs, est toujours restée minoritaire, et a été récemment remise en cause, en particulier par le FMI, comme l'indique l'encadré ci-après.

¹ L'écart ne provenant pas de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB, égale à 1 chaque année à compter de 2012.

² $(1,5 - 0,75) \times 0,5 = 0,4$.

Vaut-il mieux réduire le déficit en augmentant les recettes ou en diminuant les dépenses ?

L'approche « keynésienne » : une réduction du déficit de 1 point de PIB réduit le PIB de 1 à 1,5 point dans le cas des dépenses et de 0,5 à 1 point dans celui des recettes

Les approches « keynésiennes » s'appuient sur des modèles mettant l'accent sur l'impact des consolidations budgétaires sur la demande. La plupart des estimations de l'impact des consolidations budgétaires reposent sur une telle approche. Comme les dépenses publiques sont, par définition, totalement dépensées, alors que les augmentations d'impôts peuvent se traduire par une simple modification du taux d'épargne des ménages, le multiplicateur budgétaire serait plus élevé dans le cas des dépenses que dans celui des recettes.

Ainsi, en 2009, synthétisant leur « revue » des principales études disponibles, les services du FMI écrivaient : « Une règle simple est un multiplicateur [...] supposant un taux d'intérêt constant) de 1,5 à 1 pour les multiplicateurs de dépenses dans les grands pays, de 1 à 0,5 pour les petits de taille moyenne, et 0,5 ou moins pour les petits pays ouverts. Des multiplicateurs plus petits (environ la moitié des valeurs ci-dessus) sont vraisemblables pour les recettes et les transferts alors que des multiplicateurs légèrement plus grands pourraient être attendus des dépenses d'investissement. Des multiplicateurs négatifs sont possibles, en particulier si le stimulus budgétaire affaiblit (ou est perçu comme affaiblissant) la soutenabilité budgétaire »¹.

Ce dernier point – la possibilité de multiplicateurs négatifs – est selon cette approche considéré comme un cas exceptionnel, correspondant à des situations atypiques.

La théorie de la « consolidation budgétaire expansionniste » : la réduction du déficit par la réduction des dépenses augmente la croissance

Selon une approche plus récente, ces idées, relativement consensuelles parmi les économistes, seraient doublement fausses. En effet, les consolidations budgétaires augmenteraient la croissance quand l'ajustement porte majoritairement sur les dépenses : c'est ce qu'on appelle la théorie de la « contraction (ou consolidation) budgétaire expansionniste ».

Cette idée a en particulier été exprimée en 1996 par Alberto Alesina et Roberto Perotti dans un document de travail² du *National Bureau of Economic Research*.

Les auteurs examinent, sur un échantillon de 20 Etats de l'OCDE, les 62 consolidations budgétaires les plus importantes en 1960-1994, identifiées par l'évolution du solde public primaire structurel³. Parmi ces 62 consolidations, 16 sont considérées comme des succès⁴, et 46 comme des échecs. Les succès ont en moyenne porté pour les deux tiers sur les dépenses, alors que les échecs ont en moyenne légèrement plus porté sur les recettes que sur les dépenses. Ce succès peut notamment s'expliquer par le fait qu'un gouvernement faisant porter l'essentiel de l'effort sur la dépense est vraisemblablement plus décidé qu'un autre à réduire le déficit.

¹ « Fiscal Multipliers », *IMF staff position note*, SPN/09/11, 20 mai 2009 (traduction par la commission des finances).

² Alberto Alesina, Roberto Perotti, « Fiscal adjustments in OECD countries : composition and macroeconomic effects », *Working Paper 5730*, août 1996.

³ Plus précisément, du solde primaire corrigé des fluctuations du taux de chômage.

⁴ C'est-à-dire se sont traduites, au bout de trois ans, par une réduction d'au moins 2 points du déficit primaire structurel et d'au moins 5 points du ratio dette publique/PIB.

En ce qui concerne l'impact sur le PIB, les auteurs indiquent que, sur leur échantillon, les Etats dont la consolidation budgétaire a été un succès ont eu une croissance plus élevée (pendant et après la consolidation) que ceux pour lesquels elle a échoué. Cependant, comme ils le soulignent, ce simple constat statistique est « *loin d'être concluant* » (ce qui ne les empêche pas d'émettre des hypothèses pour l'expliquer¹). On peut en particulier s'interroger sur la vraisemblance de mécanismes économiques censés entraîner des conséquences aussi importantes pour des différences relativement mineures de politique budgétaire².

Des études analogues ont été faites ultérieurement³, parvenant à des résultats comparables.

Une théorie réfutée par le FMI et divers économistes, qui considèrent toutefois qu'une réduction du déficit par la baisse des dépenses peut inciter la banque centrale à baisser ses taux d'intérêt (ce qui ne s'applique pas au contexte actuel de la zone euro)

La théorie de la « contraction budgétaire expansionniste » a été explicitement réfutée en 2010 par le FMI⁴, puis en 2011 par trois économistes⁵.

Le principal reproche fait à cette théorie est de reposer sur une définition excessivement simplificatrice de la consolidation budgétaire. En effet, le solde structurel primaire peut s'améliorer spontanément si les recettes tendent à augmenter plus rapidement que le PIB, ou s'effondrer dans le cas inverse. Par ailleurs, certaines améliorations du solde sont purement optiques (par exemple quand un Etat réalise une dépense exceptionnelle une année donnée, qui disparaît l'année suivante⁶). Pour utiliser une notion souvent utilisée en France, la consolidation budgétaire correspond à l'effort structurel (corrigé de l'évolution de la charge d'intérêts et des dépenses et recettes exceptionnelles), pas à l'amélioration du solde structurel.

En prenant en compte ces phénomènes, le FMI et l'étude précitée de 2011 retrouvent les ordres de grandeur des modèles « keynésiens » habituels. En particulier, une réduction du déficit s'accompagne bien d'une réduction du PIB. Ainsi, selon le FMI, « *un rééquilibrage budgétaire égal à 1 % du PIB entraîne normalement une baisse du PIB d'environ 0,5 % après deux ans* » (après prise en compte de la baisse des taux d'intérêt par la banque centrale, alors de l'ordre de 0,2 point).

¹ Ils supposent qu'il proviendrait du fait qu'en cas de réduction du déficit par les recettes les ménages anticiperaient de nouvelles hausses de fiscalité, et que la réduction du nombre de fonctionnaires susciterait une diminution des salaires du secteur privé, améliorant la compétitivité.

² En effet, il ne s'agit pas d'opposer des Etats faisant porter la totalité de l'effort sur les dépenses à des Etats faisant porter la totalité de l'effort sur les recettes.

³ Cf. en particulier Alberto Alesina, Silvia Ardagna, « Large Changes in Fiscal Policy : Taxes versus Spending », in « Tax Policy and the Economy », Vol. 24, National Bureau of Economic Research, octobre 2009.

⁴ Fonds monétaire international, « Cela sera-t-il douloureux ? Les effets macroéconomiques du rééquilibrage budgétaire », in « Perspectives de l'économie mondiale », octobre 2010.

⁵ Jaime Guajardo, Daniel Leigh, Andrea Pescatori, « Expansionary Austerity : New International Evidence », document de travail du FMI, WP/11/158, juillet 2011.

⁶ Le FMI cite notamment l'exemple de l'Allemagne, dont le déficit primaire structurel a augmenté de 6,4 points de PIB en 1996, en raison de la reprise par l'Etat fédéral de dettes de la Treuhand (institution fiduciaire) et de l'Allemagne de l'Est, et celui du Japon, dont le déficit primaire structurel a augmenté de 4,9 points de PIB en 1999, en raison d'un transfert de capitaux à la société nationale de chemins de fer.

Ces deux études concluent certes, contrairement aux approches « keynésiennes » habituelles, qu'une réduction de dépenses a un impact sur le PIB moins négatif qu'une augmentation de recettes.

Toutefois elles précisent que ce phénomène vient du fait que si l'effort porte sur les dépenses, la banque centrale tend à davantage réduire ses taux d'intérêt, parce qu'elle juge la volonté de réduire le déficit plus crédible, alors que l'augmentation de la fiscalité indirecte accroît l'inflation. Or, dans le contexte actuel de crise de la zone euro, la BCE ne baissera pas davantage ses taux si la France fait porter l'effort sur les dépenses plutôt que sur les recettes, d'abord parce que ses taux sont déjà très bas, ensuite parce que la France n'est au sein de la zone euro qu'un Etat parmi dix-sept.

3. Une programmation conforme aux engagements européens de la France

Les lois financières pour 2013 ont été construites dans le but de permettre à la France de respecter en 2013 l'objectif qui lui a été assigné par le Conseil au titre du volet « correctif » du pacte de stabilité, c'est-à-dire un solde effectif des administrations publiques inférieur ou égal à 3 % du PIB. Il conviendra toutefois d'être attentif à l'évolution de la conjoncture en France et dans la zone euro.

Le présent projet de LPFP respecte également, si l'on se fonde sur une hypothèse de croissance potentielle d'environ 1,5 %, l'exigence du pacte de stabilité de réduire le déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an, et de réaliser un effort structurel analogue, tant que l'objectif à moyen terme n'est pas atteint.

L'évolution du solde structurel et l'effort structurel prévus par le présent projet de LPFP

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017*
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1	3,8
Effort structurel	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1	3,4

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP, sauf () calculs de la commission des finances*

En ce qui concerne l'évolution du ratio dette/PIB, on rappelle que son excédent par rapport au seuil de 60 points de PIB devra diminuer de 5 % par an à partir de 2017. Cette règle a été inscrite dans le volet « correctif » du

pacte de stabilité par le *two-pack* de novembre 2011, puis a été reprise par l'article 4 du TSCG¹.

Avec une dette d'environ 80 points de PIB en fin de période, le ratio dette/PIB devra diminuer d'au moins $(80-60) \times 5 \% = 1$ point de PIB. Or, la diminution du ratio dette/PIB serait de près de 3 points de PIB en 2017.

La dette publique

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	86	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Ratio d'endettement hors soutien financier à la zone euro	85,3	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1
Variation du ratio d'endettement	3,7	3,9	1,5	-0,8	-2	-2,7	-2,9

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP

Les conditions du respect de cette règle résident dans le taux de croissance du PIB effectivement constaté. Lorsque la croissance est plus faible, le dénominateur du ratio (le PIB) augmente moins vite. Par ailleurs, le déficit à ajouter à la dette de l'année antérieure est plus important.

Comme votre rapporteur l'a souligné dans son rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du TSCG, cette règle devrait cependant être respectée dès lors que le déficit effectif n'est pas supérieur à 1 point de PIB.

¹ Avec une erreur rédactionnelle qui n'en modifie pas la portée, comme le rapporteur l'a souligné dans son rapport sur le projet de loi autorisant la ratification de ce traité.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du texte par la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté cinquante amendements du rapporteur, dont neuf modifient le fond du dispositif.

Trois amendements tirent les conséquences de modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques :

- l'article 2 *bis* « remonte » du rapport annexé au corps du texte l'objectif d'effort structurel (en conséquence de la modification en ce sens apportée à l'article 1^{er} du projet de loi organique) ;

- une modification à l'article 4, relatif au mécanisme de correction, indique que le Gouvernement doit s'expliquer en cas d'« *écart important* » non lors de la présentation du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, mais lors de l'examen du projet de loi de règlement (en conséquence de la modification en ce sens apportée à l'article 16 du projet de loi organique) ;

- enfin, l'article 18, prévoyant l'annexion au projet de loi de finances de l'année d'un rapport sur les comptes publics, a été supprimé, cette disposition ayant été « remontée » dans l'article 17 B du projet de loi organique, inséré par l'Assemblée nationale.

Les six autres modifications de « fond » apportées par la commission des finances de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

- l'article 4 précise que les mesures de correction que le Gouvernement doit prendre dans les plus prochains PLF et PLFSS sont présentées dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF ;

- l'article 5 précise que dans le cas des dépenses de l'Etat, les dépenses du budget général s'entendent hors remboursements et dégrèvements ; et, dans celui de l'objectif nationale de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), que le taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement » peut être modulé en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public ;

- à l'article 7, le périmètre des opérateurs de l'Etat devant contribuer au redressement des finances publiques a été élargi ;

- l'article 13, instaurant un plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, prévoit la stabilisation en valeur des dépenses fiscales à leur niveau de 2013 ;

- l'article 19 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale, et s'inspirant de l'article 13 de la LPFP 2011-2014, prévoit la transmission de diverses informations relatives aux dépenses fiscales, et en particulier à l'exécution de

l'année précédente (de manière en partie redondante avec l'article 17 C du projet de loi organique, inséré par l'Assemblée nationale, inscrivant dans la LOLF que le montant des dépenses fiscales réalisées doit être connu dès le dépôt du projet de loi de règlement).

L'Assemblée nationale a également adopté deux amendements de précision en séance publique, à l'initiative de nos collègues députés Marie-Françoise Bechtel, Jean-Luc Laurent et Christian Hutin :

- à l'article 2, un amendement renvoyant au lexique du rapport annexé, définissant, de manière très générale, la notion de solde structurel ;

- à l'article 4, un amendement précisant que les obligations du Gouvernement dans le cadre du mécanisme de correction s'entendent « conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du [TSCG] ».

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

PROGRAMMATION 2012-2017

ARTICLE PREMIER

Approbation du rapport annexé

Commentaire : le présent article approuve le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP)¹.

La LPFP 2009-2012 et la LPFP 2011-2014 comprennent chacune un rapport annexé de plusieurs dizaines de pages.

Des informations importantes y figurent. En particulier, les hypothèses économiques et l'évolution du solde structurel se trouvent non dans les articles, mais dans le rapport annexé.

Le présent article prévoit qu'« *est approuvé le rapport annexé à la présente loi, précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017* ».

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

Le rapport annexé au présent projet de LPFP anticipe la mise en œuvre du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. En effet, il se conforme à son article 5, relatif au contenu des rapports annexés aux LPFP.

Il comprend donc les informations exigées par ce projet de loi organique, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

L'anticipation de la mise en œuvre de l'article 5 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

<p>Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contient les éléments suivants :</p>	<p>Parties correspondantes du rapport annexé</p>
<p>– Hypothèses retenues pour programmation</p>	<p>Partie I. A : le cadrage macroéconomique</p>
<p>– Perspectives de recettes, dépenses et solde des sous-secteurs, en comptabilité nationale</p>	<p>Partie I. D : la trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur</p>
<p>– Réformes et mesures propres à garantir la programmation</p>	<p>Parties II pour l'État et III pour ASSO</p>
<p>– Toute information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs de dépenses, notamment les principes permettant de comparer les montants que la LPFP prévoit avec les montants figurant dans les LF et LFSS de l'année.</p>	<p>Partie I. D : la trajectoire de l'État, et encadré : clé de passage de l'État</p>
<p>– La projection à politique inchangée et les politiques envisagées pour réaliser l'OMT au regard de ces prévisions</p>	<p>Partie I. C : la trajectoire de finances publiques : analyse de l'effort global de redressement, premier encadré</p>
<p>– L'effort structurel au titre de chacune des années décomposé par sous-secteur avec les éléments permettant le passage entre effort et solde structurels</p>	<p>Annexe 3</p>
<p>– Hypothèses de croissance potentielle</p>	<p>Partie I. A : le cadrage macroéconomique, tableau Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017</p>

Source : rapport annexé au présent projet de LPFP

CHAPITRE PREMIER

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

ARTICLE 2

Objectifs de soldes publics

Commentaire : le présent article fixe les objectifs de soldes publics pour la période 2012-2017¹.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article anticipe l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui fixe certaines dispositions devant obligatoirement figurer dans une LPFP.

Ainsi, son premier alinéa prévoit que l'objectif à moyen terme est « *l'équilibre structurel des finances publiques* ».

Son deuxième alinéa indique que les trajectoires prévues par les alinéas suivants s'entendent « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport* » annexé. Cette disposition, analogue à celle insérée dans la LPFP 2009-2012 à l'initiative de la commission des finances du Sénat, et reprise dans la LPFP 2011-2014, signifie en particulier que la trajectoire de solde effectif, qui dépend de la conjoncture, ne constitue pas un engagement du Gouvernement. Le 1^o du présent article fixe, notamment, la trajectoire de solde structurel des administrations publiques en 2012-2017.

C'est cette trajectoire (et non celle de solde effectif, dépendante de la conjoncture) qui constitue l'engagement au titre du TSCG.

La trajectoire de solde structurel prévue par le présent projet de LPFP 2012-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel (1)	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0

Source : projet de LPFP 2012-2017

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

Le 2° du présent article ventile le scénario de solde effectif entre catégories d'administrations publiques, conformément au tableau ci-après.

La ventilation du scénario de solde effectif entre sous-secteurs

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,5	-3	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Dont :						
– administrations publiques centrales	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1
– administrations publiques locales	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
– administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

La trajectoire de retour à l'équilibre effectif en 2017 (en réalité un déficit de 0,3 point PIB) repose notamment sur l'hypothèse d'un excédent des administrations sociales de 0,8 point de PIB, et ce alors que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit qu'en 2017 les régimes obligatoires de base et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) auront un déficit de l'ordre de 0,4 point de PIB.

Le solde des administrations de sécurité sociale prévu par le présent projet de LPFP

(en points de PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations de sécurité sociale	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
Dont :							
Solde hors CADES-FRR	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	0,2
Solde CADES-FRR*	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Régimes obligatoires de base+FSV (PLFSS 2013)**	-1,1	-0,9	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4

FSV : Fonds de solidarité vieillesse. CADES : caisse d'amortissement de la dette sociale. FRR : Fonds de réserve des retraites.

Les excédents de la CADES viennent du fait que les remboursements de dette ne sont pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale.

* Calculé par la commission des finances.

** Selon le PLFSS pour 2013 et ses concepts, qui diffèrent de ceux de la comptabilité nationale utilisés par ailleurs dans le tableau.

Sources : rapport annexé au présent projet de LPFP, sauf (*) calculs de la commission des finances et (**) PLFSS 2013

L'écart, de 1,2 point de PIB en 2017, entre le solde des administrations de sécurité sociale (au sens de la comptabilité nationale) et celui des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (au sens du PLFSS), paraît se décomposer de la manière suivante :

- 0,6 point de PIB correspondant au solde positif de la CADES et du FRR, venant du fait que les remboursements de dette ne sont pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale ;

- 0,1 ou 0,2 point de PIB correspondant aux économies qui, selon les estimations usuelles, résulteraient de la diminution du taux de chômage permise par une croissance du PIB de 2 % par an¹ ;

- le reste, soit environ 0,5 point de PIB, viendrait d'un phénomène optique, venant d'une incompatibilité des hypothèses retenues pour construire le présent projet de LPFP et le PLFSS. En effet, le PLFSS a été construit sur la base d'une estimation « fine » de l'élasticité des recettes sociales au PIB, de l'ordre de 0,9. Dans le cas du présent projet de LPFP en revanche, l'élasticité des recettes au PIB a été fixée par convention à 1 pour chaque catégorie d'administrations publiques. Cela ne fausse pas le solde global des administrations publiques en 2017, mais conduit vraisemblablement à surestimer celui des administrations de sécurité sociale, et à sous-estimer celui de l'Etat.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances a adopté trois amendements rédactionnels.

A l'initiative de nos collègues députés Marie-Françoise Bechtel, Jean-Luc Laurent et Christian Hutin, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement précisant que le solde structurel s'entend « *tel que défini à l'annexe 2 au rapport annexé à la présente loi* ». Cette annexe 2, qui est un lexique, donne une définition générale de la notion de solde structurel.

¹ Selon la « loi d'Okun », l'évolution du taux de chômage tend à être égale à l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle, multipliée par un coefficient variable selon les pays, évalué en France à environ 0,4. En supposant que la croissance potentielle est de 1,5 %, une croissance de 2 % entraîne une diminution du taux de chômage de $(2-1,5) \times 0,4 = 0,2$ point. Sur quatre ans (2014-2017), cela correspond à une diminution de 0,8 point. Les dépenses de l'Unedic étant de l'ordre de 35 milliards d'euros, soit 1,75 point de PIB, pour un taux de chômage d'environ 10 %, il en résulte une économie d'environ 0,15 point de PIB.

La définition du solde structurel par l'annexe 2 du rapport annexé au présent projet de LPFP

« Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets procycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire d'éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques, et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États contractants mettent en place des règles ancrées sur le solde structurel, qui correspond au solde public ajusté des effets directs du cycle économique, à savoir les effets de la conjoncture économique qu'elle soit bonne ou mauvaise. Sont notamment retirés du solde public les effets du cycle sur les assiettes fiscales et sociales (masse salariale, consommation et revenu des ménages, bénéfice des entreprises etc.) et les évolutions conjoncturelles des prestations chômage.

« Il reste néanmoins des éléments dans le solde structurel qui ne sont pas sous le contrôle direct du Gouvernement et du Parlement : par exemple, les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ou encore les évolutions des recettes non fiscales, comme les dividendes perçus par les administrations publiques. »

ARTICLE 2 bis

Objectifs d'effort structurel

Commentaire : le présent article « remonte » dans un article du texte les éléments du rapport annexé relatifs à l'effort structurel¹.

L'effort structurel se définit (en points de PIB) comme la somme des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. Ainsi, il s'agit de l'augmentation du solde structurel, corrigée des fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB. L'effort structurel correspond donc à la part de l'évolution du déficit dépendant de l'action du Gouvernement.

La notion n'est pas reconnue en tant que telle par le droit français. Cependant, la LPFP 2011-2014 fixe, pour l'ensemble constitué par l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, un plafond de dépenses (article 4) et un plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9), ce qui définit, de fait, un effort structurel minimal.

Le présent article, inséré par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, reprend les éléments du rapport annexé relatifs à l'effort structurel, figurant notamment à l'alinéa 106.

L'effort structurel prévu par le présent article

(en points de PIB potentiel*)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
<i>Dont :</i>						
<i>Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	1,1	1,6	0,1	0,1	0	-0,3
<i>Effort en dépenses</i>	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4

* Le présent article indique que l'unité est le point de PIB, ce qui ne correspond pas à la convention retenue dans le présent projet de loi.

Il s'agit d'anticiper la mise en œuvre d'une modification apportée par l'Assemblée nationale à l'article 1^{er} du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, prévoyant que les LPFP indiquent l'effort structurel dans un article (et non dans le rapport annexé, comme le prévoyait le texte initial).

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

ARTICLE 3

Objectifs de dépense publique, de prélèvements obligatoires et d'endettement

Commentaire : le présent article fixe les objectifs de dépense publique, de prélèvements obligatoires et d'endettement de 2012 à 2017¹.

Le présent article, auquel l'Assemblée nationale a apporté une modification rédactionnelle, fixe les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvements obligatoires et de la dette publique s'établissent conformément au tableau ci-après.

Le présent article précise que ces chiffres s'entendent « *dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2* », c'est-à-dire dans le rapport annexé. Cela signifie que ces objectifs, indicatifs au demeurant, n'ont de sens que si, notamment, le PIB évolue conformément aux prévisions. En effet, le ratio dépenses/PIB dépend par construction de l'évolution de son dénominateur (le PIB) et les dépenses accélèrent ou ralentissent selon que la croissance est inférieure ou supérieure à son potentiel, en raison de l'évolution du taux de chômage. En outre, l'évolution du ratio dette/PIB dépend de celle de la dette en milliards d'euros, c'est-à-dire essentiellement du déficit, mais aussi de l'évolution du dénominateur, c'est-à-dire le PIB.

Les objectifs de dépense, de prélèvements obligatoires et de dette prévus par l'article 3

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,5	46,7	46,6	46,3
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

Si les conditions économiques prévues dans le rapport annexé étaient remplies, le ratio dépenses/PIB serait en 2017 inférieur de 2,7 points de PIB à son niveau de 2012, le ratio recettes/PIB étant supérieur de 1,4 point de PIB tandis que le ratio dette/PIB reculerait de 7 points de PIB.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article précise les caractéristiques du mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel¹.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE EN COURS DE DISCUSSION

Le présent article anticipe l'entrée en vigueur du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit, dans son article 16, un mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel.

Le 5° de l'article 2 du projet de loi organique précité prévoit que les LPFP comprennent « *l'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 16 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité* ».

B. LE PACTE DE STABILITÉ ET LE TSCG NE PRÉCISENT PAS SI LES CRITÈRES DE SOLDE STRUCTUREL ET D'EFFORT STRUCTUREL SONT CUMULATIFS

1. Le pacte de stabilité

L'article 5 du règlement 1466/7 prévoit que « *pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse* » d'effort structurel².

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

² L'expression « analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes » désigne l'effort structurel (l'analyse des dépenses est en effet réalisée en fonction d'une hypothèse de croissance potentielle)..

Cette rédaction ne précise pas si les deux critères d'évolution du solde structurel et d'effort structurel sont ou non cumulatifs.

**Article 5 du règlement n° 1466/97 résultant du règlement (UE) n° 1175/2011
du 16 novembre 2011**

« Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes:

« a) pour les Etats membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence [=estimation de la croissance potentielle à MT : cf. plus bas] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes;

« b) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme;

« c) pour les Etats membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

« Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

« Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

« Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte. »

2. Le TSCG

L'article 3 du TSCG comprend une disposition analogue, prévoyant que « *les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé* ».

Là encore, il n'est pas précisé si les deux critères doivent nécessairement être satisfaits en même temps.

C. L'ANTICIPATION, PAR LE PRÉSENT ARTICLE, DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Anticipant l'entrée en vigueur de l'article 16 du projet de loi organique, le présent article reprend les dispositions de l'article 16 précité relatives aux obligations du Gouvernement, tout en apportant les précisions prévues par le 5° de l'article 2 du projet de loi organique.

Tout d'abord, il est précisé que, lorsque le Gouvernement explique les raisons d'« *écarts importants* » lors de l'examen du projet de loi de règlement, « *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 [annexé]* ».

Ensuite, il est prévu que les mesures de correction « *permettent 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* ». Selon le Gouvernement, cela implique concrètement qu'un dérapage une année n , constaté en $n+1$, peut subsister en $n+2$ et en $n+3$.

Le tableau ci-après permet de comparer les deux textes. Comme votre rapporteur l'a indiqué dans son rapport¹ sur le projet de loi organique précité, la définition de l'« *écart important* » figurant au II de l'article 16 du projet de loi organique et au I du présent article (écart de 0,5 point de PIB une année ou 0,25 point de PIB en moyenne deux années consécutives) reprend celle du volet « *préventif* » du pacte de stabilité relative au solde structurel.

¹ Rapport n° 83 (2012-2013), 24 octobre 2012.

Comparaison de l'article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et du présent article

	Article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*	Présent article*
Avis du Haut Conseil constatant des « écarts importants »	<p>I. – En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, 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.</p> <p>Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.</p>	

	<p align="center">Article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*</p>	<p align="center">Présent article*</p>
<p>Réaction du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de règlement</p>	<p>Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen de la loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée.</p> <p>II. – 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.</p>	<p>I. – Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité :</p> <p>1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. <u>Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} ;</u></p>

	<p align="center">Article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*</p>	<p align="center">Présent article*</p>
<p>Mesures annoncées dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF et mises en œuvre dans le PLF et le PLFSS</p>	<p>III. – 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.</p> <p>Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.</p>	<p>2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.</p> <p>Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, <u>permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.</u></p>
<p>Avis du Haut Conseil des finances publiques sur les mesures de correction du PLF et du PLFSS</p>	<p>L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 10 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.</p>	

	Article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*	Présent article*
Prise en compte, par le Gouvernement, des circonstances exceptionnelles		<p>II. – Les obligations prévues au 2° du I ne s’appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies à l’article 3 du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité.</p> <p>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.</p>

Les passages soulignés indiquent les principales précisions apportées par rapport à l’article 16 du projet de loi organique précité.

* Rédactions issues des travaux de l’Assemblée nationale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

L’Assemblée nationale a adopté onze amendements au présent article – pris en compte dans la rédaction indiquée ci-avant.

A l’initiative de son rapporteur, notre collègue Christian Eckert, la commission des finances de l’Assemblée nationale a adopté dix amendements :

- l’un indique que le Gouvernement doit s’expliquer en cas d’« *écart important* » non lors de la présentation du rapport préalable au débat d’orientation des finances publiques, mais lors de l’examen du projet de loi de règlement (en conséquence de la modification en ce sens apportée par l’Assemblée nationale à l’article 16 du projet de loi organique) ;

- un autre précise que les mesures de correction que le Gouvernement doit prendre dans les plus prochains PLF et PLFSS sont présentées dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF ;

- la commission des finances de l’Assemblée nationale a en outre adopté huit amendements rédactionnels ou de précision.

A l'initiative de nos collègues députés Marie-Françoise Bechtel, Jean-Luc Laurent et Christian Hutin, l'Assemblée nationale a également adopté, en séance publique, un amendement précisant que les obligations du Gouvernement dans le cadre du mécanisme de correction s'entendent « *conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du [TSCG]* ». Selon l'exposé sommaire de l'amendement, il s'agissait de « protéger » le Gouvernement des obligations, plus contraignantes, résultant du pacte de stabilité. Toutefois celles-ci s'appliquent indépendamment des dispositions nationales et, sauf dans des circonstances très particulières, le Conseil constitutionnel ne vérifie pas la conformité de la loi au droit communautaire. Cet amendement ne semble donc pas avoir de portée juridique.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2012-2017

ARTICLE 5

Normes annuelles d'évolution des dépenses de l'État

Commentaire : le présent article fixe les normes annuelles d'évolution des dépenses de l'Etat jusqu'en 2017¹.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'évolution des dépenses de l'Etat obéit à une norme de progression qui englobe les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi que les éventuelles taxes affectées venant en substitution de crédits budgétaires.

L'introduction de normes budgétaires ne se limite pas au périmètre de l'Etat. De telles règles existaient déjà pour les administrations publiques locales (avec la « règle d'or ») et ont été mises en place dans le champ de la sécurité sociale, avec l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Une double norme de dépenses a été appliquée jusqu'à présent, en application notamment des lois de programmation des finances publiques :

1) les dépenses de l'Etat au sens large englobent les dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées en substitution de crédits budgétaires ; elle ne comprend pas les dotations au Mécanisme européen de stabilité (soit 6,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013) et à la Banque européenne d'investissement (1,6 milliard d'euros) ; comme les précédentes lois de programmation des finances publiques, le présent article prévoit que ces dépenses totales ne

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

progressent pas, à périmètre constant¹, plus vite que l'inflation. Il s'agit de la norme dite « zéro volume » ;

2) au sein de ces dépenses « élargies », les dépenses hors charges de la dette et hors dépenses de pension sont stabilisées en valeur. Il s'agit de la norme « zéro valeur », mise en œuvre dans le cadre de la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Sur le champ des dépenses entrant dans la norme, quelques changements sont proposés au présent article par rapport à la deuxième loi de programmation des finances publiques :

- la compensation de la réforme de la taxe professionnelle est désormais incluse dans la norme, à hauteur de 3,8 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de programmation ; ces dépenses n'avaient auparavant pas été intégrées dans la norme en raison de leur volatilité² ;

- de même, le plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public est inclus dans la norme de dépense (soit 4,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013). Ces dépenses sont incluses tant dans le périmètre de la norme « zéro volume » que dans celui de la norme « zéro valeur ». Une augmentation de ces dépenses doit ainsi être gagée à due concurrence par des économies sur d'autres postes de dépenses.

Le I du présent article reprend le principe de la norme « zéro volume ». L'agrégat auquel s'applique cette norme ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 milliards d'euros, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 en euros constants de 2012.

Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour chacune des années en cause, soit les évolutions figurant dans le tableau

¹ L'évolution des dépenses d'une année sur l'autre doit, pour être pertinente, s'opérer sur des champs comparables d'une année sur l'autre. Sont donc exclus du calcul de la norme les mouvements constituant une simple réimputation en son sein (mesures de transfert) ou les mouvements entre le périmètre de la norme et une autre entité (mesures de périmètre) lorsqu'ils sont équilibrés. L'ensemble de ces mouvements sont retracés dans la charte de budgétisation développée dans le projet de loi de finances.

² Selon les précisions apportées par le Gouvernement, « les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (FDPTP et DC RTP) sont intégrées à partir du PLF 2013 dans la norme de dépenses, alors qu'elles étaient précédemment décomptées hors norme. Ce mouvement s'élève à 3,8 milliards d'euros en LFI 2012 (qui est donc retraitée de ce montant dans les tableaux de l'exposé général des motifs du PLF), montant stabilisé sur la période de programmation.

Ces fonds de compensation n'avaient pas été intégrés dans les dépenses précédemment, compte tenu de leur dynamique atypique lors de la mise en place de la réforme. Maintenant que la réforme est achevée et que le nouveau système entre dans un rythme de croisière, l'intégration de ces fonds de compensation dans la norme permet d'étendre le contrôle des dépenses de l'Etat et d'éviter que le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales soit en partie seulement intégré dans la norme de dépenses ».

ci-après, en retenant une hypothèse d'inflation stable de 1,75 % par an sur l'ensemble de la période 2013-2017.

Progression maximale des dépenses de l'Etat sous la norme « zéro volume »

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux prévisionnel d'inflation		1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Plafond « zéro volume »	369,8	376,3	382,9	389,6	396,4	403,3
Evolution en valeur par rapport à l'année précédente		+ 6,5	+ 6,6	+ 6,7	+ 6,8	+ 6,9

Source : commission des finances

Il s'agit de plafonds de dépenses, les dispositions des articles 10 à 12 du présent projet de loi de finances tendant à une progression des dépenses en volume en dessous de cette limite au cours du budget triennal 2013-2015, comme détaillé dans le tableau ci-dessous.

Prévision d'évolution des dépenses au cours de la période 2013-2015

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Plafond « zéro volume »	369,8	376,3	382,9	389,6
Prévision triennale des dépenses		370,9	373,5	377,9
Evolution des dépenses en valeur		0,30 %	0,70 %	1,18 %
Evolution des dépenses en volume		- 1,45 %	- 1,05 %	- 0,57 %
Economie par rapport au plafond annuel		- 5,4	- 9,4	- 11,7

Source : commission des finances

Le II du présent article reprend le principe de la norme « zéro valeur ». Les dépenses figurant dans cet agrégat sont, à périmètre constant et jusqu'en 2017, stabilisées en valeur au niveau figurant dans la loi de finances initiale pour 2012, soit 278,742 milliards d'euros au format du projet de loi de finances pour 2013.

Jusqu'à présent, les comparaisons à périmètre constant s'effectuaient en retraçant le projet de loi de finances de l'année n + 1 au format de la loi de finances initiale de l'année n. Dans le projet de loi de finances pour 2013, il semble désormais que ce soit la loi de finances initiale de l'année n qui a vocation à être présentée au format du projet de loi de finances de l'année n + 1 pour mesurer les évolutions d'une année sur l'autre.

Enfin, le III du présent article fixe les règles relatives à la mise en réserve de crédits du budget général, dont le gel pour faire face à des aléas nouveaux en gestion constitue un instrument traditionnel de régulation budgétaire. Il est proposé que *« au moins 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel, et au moins 5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres »*.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté dix amendements rédactionnels, de précision ou de clarification au présent article, sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général.

Concernant la norme « zéro volume », deux amendements au I ont précisé, respectivement, que les remboursements et dégrèvements sont exclus du périmètre, et que le taux d'inflation retenu est celui associé au projet de loi de finances initial de l'année.

Au II, un amendement a inscrit le montant de la loi de finances initiale pour 2012, au périmètre du projet de loi de finances pour 2013, soit *« 278,742 milliards d'euros »*, comme référence pour l'application de la norme « zéro valeur ».

Au III, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que l'application du taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 (au minimum 5 %) peut être modulée pour tenir compte de la spécificité des crédits attribués aux opérateurs de l'Etat bénéficiant d'une subvention pour charge de service public. En effet, cette subvention relève en effet des dépenses de fonctionnement du titre 3, alors même qu'elle finance en partie des dépenses de personnel, auxquelles le taux de 0,5 % a vocation à continuer de s'appliquer.

ARTICLE 6

Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation

Commentaire : le présent article vise à stabiliser les effectifs de l'Etat et de ses opérateurs sur la durée de la période de programmation¹.

Le présent article vise à stabiliser les effectifs non seulement de l'Etat, mais aussi de ses opérateurs, sur la période de programmation au niveau autorisé par la loi de finances pour 2012, en prenant comme référence la date du 15 mai 2012 – après l'élection présidentielle.

Aucun chiffre d'effectif n'est donné, les mesures de périmètre et de transfert impliquant des retraitements chaque année pour neutraliser ces évolutions. En 2012, les effectifs de l'Etat devraient s'élever à 1 910 020 ETPT².

Cette stabilisation s'entend sur l'ensemble de la période de programmation, alors que la seconde loi de finances rectificative pour 2012 a créé 4 278 postes. Avant ce terme, le solde des créations et des suppressions d'emplois par rapport aux années antérieures peut être temporairement positif ou négatif.

L'inclusion des opérateurs dans la norme d'évolution des emplois est une novation. Sur la période 2007-2012, les emplois des opérateurs ont augmenté de 417 296 à 442 830 emplois (ETP³), soit une hausse globale de 6,12 % sur cinq ans et en moyenne de 1,2 % par an.

Pour tenir compte des créations d'emplois opérées notamment par la seconde loi de finances rectificative pour 2012, un amendement de réécriture du présent article, adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a précisé que la référence à la stabilisation des effectifs de l'Etat s'applique au « plafond d'emplois » figurant dans la loi de finances initiale pour 2012, à la date du 1er janvier 2012.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

² Equivalent temps plein travaillé.

³ Equivalent temps plein.

ARTICLE 7

Contribution des opérateurs de l'État à l'effort de redressement des finances publiques

Commentaire : le présent article pose le principe que les objectifs de maîtrise des comptes publics s'appliquent également aux opérateurs de l'Etat, tant en recettes qu'en dépenses¹.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Un rapport de l'Inspection générale des finances, publié en mars 2012², a souligné la part qu'occupent les opérateurs dans le budget général de l'Etat : ils représentent 20 % du budget général et des emplois de l'Etat, soit près de 50 milliards d'euros et des effectifs s'élevant à 442 830 emplois en 2012.

Cette part est croissante. Selon ce même rapport, entre 2007 et 2012 :

- leurs effectifs ont progressé de 6,1 % (durant la même période, ceux de l'Etat ont diminué de 6 %),

- leurs moyens budgétaires – constitués de crédits du budget général de l'Etat et de taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) – ont progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'Etat. Cette évolution s'explique notamment par la dynamique des taxes affectées aux opérateurs (+ 4,5 % par an).

Le présent article vise à encadrer l'évolution, non seulement des dépenses, mais aussi des ressources des opérateurs de l'Etat :

- pour les dépenses, un principe général est posé (« *les opérateurs de l'Etat contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses* ») ; les règles d'évolution générale des crédits et des emplois publics devraient ainsi s'étendre aux opérateurs ;

- s'agissant des ressources, il est notamment fait référence au plafonnement des taxes qui leur sont affectées (« *Ils contribuent également [à l'effort de redressement des finances publiques] par la maîtrise de leurs ressources, notamment par la diminution progressive de la part qui leur est*

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

² Thierry Wahl (sous la supervision de), « L'Etat et ses agences », mars 2012. Rapport de l'inspection générale des finances n° 2011-M-044-01.

affectée et du produit des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 »).

L'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 a introduit un mécanisme de plafonnement et d'écrêtement des ressources fiscales affectées à 21 opérateurs de l'Etat et 10 autres organismes, pour un produit évalué à 3 milliards d'euros. D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2013, le dispositif devrait rapporter 79,4 millions d'euros en 2012.

Ces opérateurs bénéficient d'un financement assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou indirectement *via* des ressources affectées, et placées sous un contrôle direct de l'Etat, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais relève de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement réécrivant largement le présent article.

Le champ d'application de l'article retient une définition plus large des opérateurs de l'Etat, en visant « *tous les organismes concourant à une mission de service public* » autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, « *bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures* ».

Plutôt que de mentionner comme objectif « *l'effort de redressement des finances publiques* », la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale « *mentionne la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2* », relatif aux objectifs de soldes publics.

Les moyens mis en œuvre sont plus précis, en évoquant la possibilité soit d'une baisse des taxes affectées, soit d'« *une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués* ».

ARTICLE 8

Contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques

Commentaire : le présent article prévoit l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques¹.

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, pose deux principes touchant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le premier est celui de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement. Déjà actée dès la première loi de programmation pluriannuelle des finances publiques², la participation des collectivités prend une ampleur nouvelle.

La première loi de programmation avait prévu l'indexation, sur l'inflation prévisionnelle de 2009 à 2012 au plus, des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ; la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 fixait le principe d'une stabilisation en volume des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ; le présent projet de loi entérine une réduction des mêmes concours de 1,5 milliard entre 2013 et 2015³.

Le second principe est celui de l'association des mêmes collectivités à la définition des modalités de leur contribution (les collectivités contribuent « *selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* »).

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

² Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

³ Voir le commentaire de l'article 12.

ARTICLE 9

Normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale

Commentaire : le présent article fixe des normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale pour la période 2012-2017¹.

I. LE DROIT ACTUEL ET ENVISAGÉ

A. LE DROIT ACTUEL

1. Des dépenses qui font depuis longtemps l'objet de programmations pluriannuelles

L'existence d'une programmation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et des dépenses du régime général de sécurité sociale est déjà relativement ancienne.

a) Depuis 2006, une programmation pluriannuelle en annexe aux lois de financement de la sécurité sociale

Ainsi, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, inséré par la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, prévoit :

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. »

Si les dépenses du régime général ou des régimes obligatoires de base sont depuis longtemps exprimées par des montants en milliards d'euros, indiqués pour chaque année de la programmation, l'ONDAM n'a jusqu'à la LFSS pour 2010 été exprimé, au-delà de l'année couverte par la LFSS, que

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

sous la forme d'un taux de croissance moyen sur une période, empêchant toute comparaison de la programmation et de l'exécution.

b) L'apport des LPFP

Les LPFP 2009-2012 et 2011-2014 ont permis des avancées significatives dans le cas de l'ONDAM :

- la LPFP 2009-2012 indiquait un taux de croissance non en moyenne sur une période, mais par an, rendant possible une comparaison entre prévision et exécution ;

- la LPFP 2011-2014 (comme le présent projet de LPFP 2012-2017) indique quant à elle des montants annuels en milliards d'euros, ce qui évite de reconduire les dérapages d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, la LPFP 2011-2014 (comme le présent projet de LPFP 2012-2017) indique l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, en milliards d'euros. Cette programmation figure sous une forme analogue dans les LFSS.

Ainsi, l'article 8 de la LPFP 2011-2014 fixe, à périmètre constant et en euros courants, pour les années 2010 à 2014 :

- l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

- l'ONDAM de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Par ailleurs, il prévoit qu'une partie des dotations relevant de l'ONDAM est mise en réserve au début de chaque exercice, son montant ne pouvant être inférieur à 0,3 % de l'ONDAM.

B. LES CONSÉQUENCES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA PROGRAMMATION ET À LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Élevant la pratique des deux premières LPFP au niveau organique, le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, auquel le présent projet de LPFP 2012-2017 se conforme par anticipation, prévoit, dans le 2° de son article 2, que les LPFP indiquent « *l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, que l'Assemblée nationale a modifié par deux amendements rédactionnels, n'est pas différent de celui figurant dans la LPFP 2011-2014, dont il se contente d'actualiser les chiffres.

Son I et son II fixent, respectivement, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et l'ONDAM de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, conformément au tableau ci-après.

Le III du présent article prévoit qu'une partie des dotations relevant de l'ONDAM, représentant au moins 0,3 % de cet objectif, est mise en réserve au début de chaque exercice.

Ce montant est identique à celui prévu par l'article 8 de la LPFP 2011-2014.

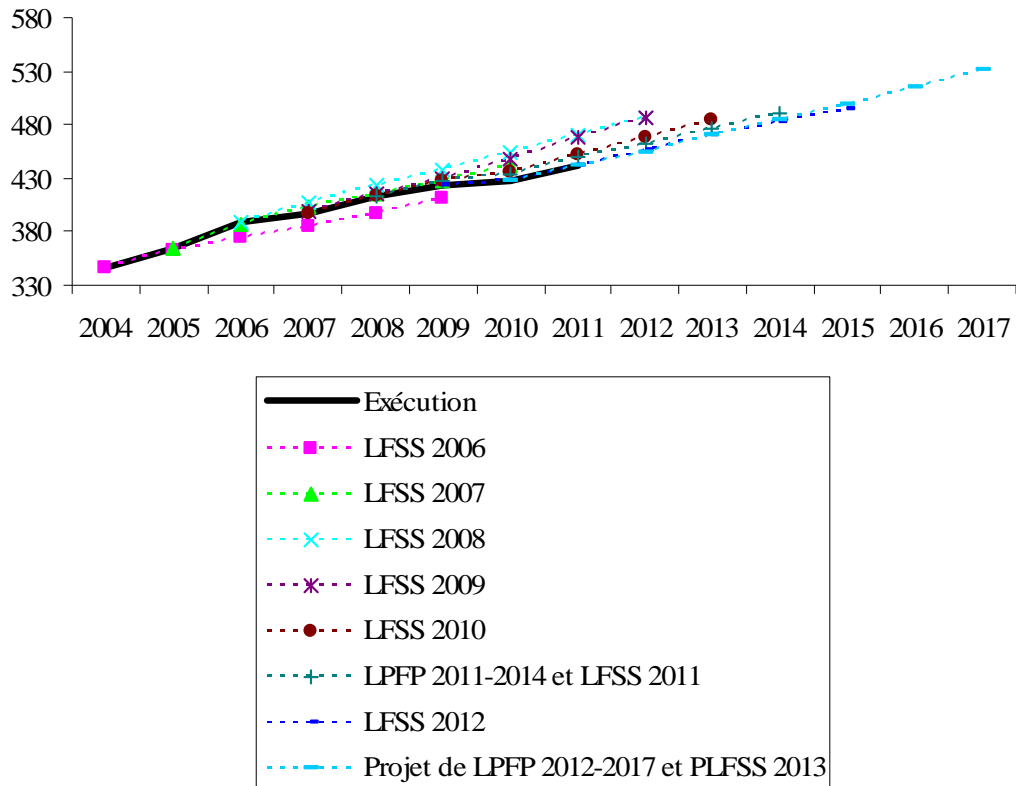
Les objectifs de dépenses de sécurité sociale prévus par le présent article (à périmètre constant)

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base	454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5
ONDAM des régimes obligatoires de base	170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

Pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, les dispositions du présent article conduiraient à une augmentation en valeur légèrement supérieure à 3 % par an en 2012-2017, conformément à sa tendance historique.

Les dépenses des régimes obligatoires de base : prévision et exécution (en %)

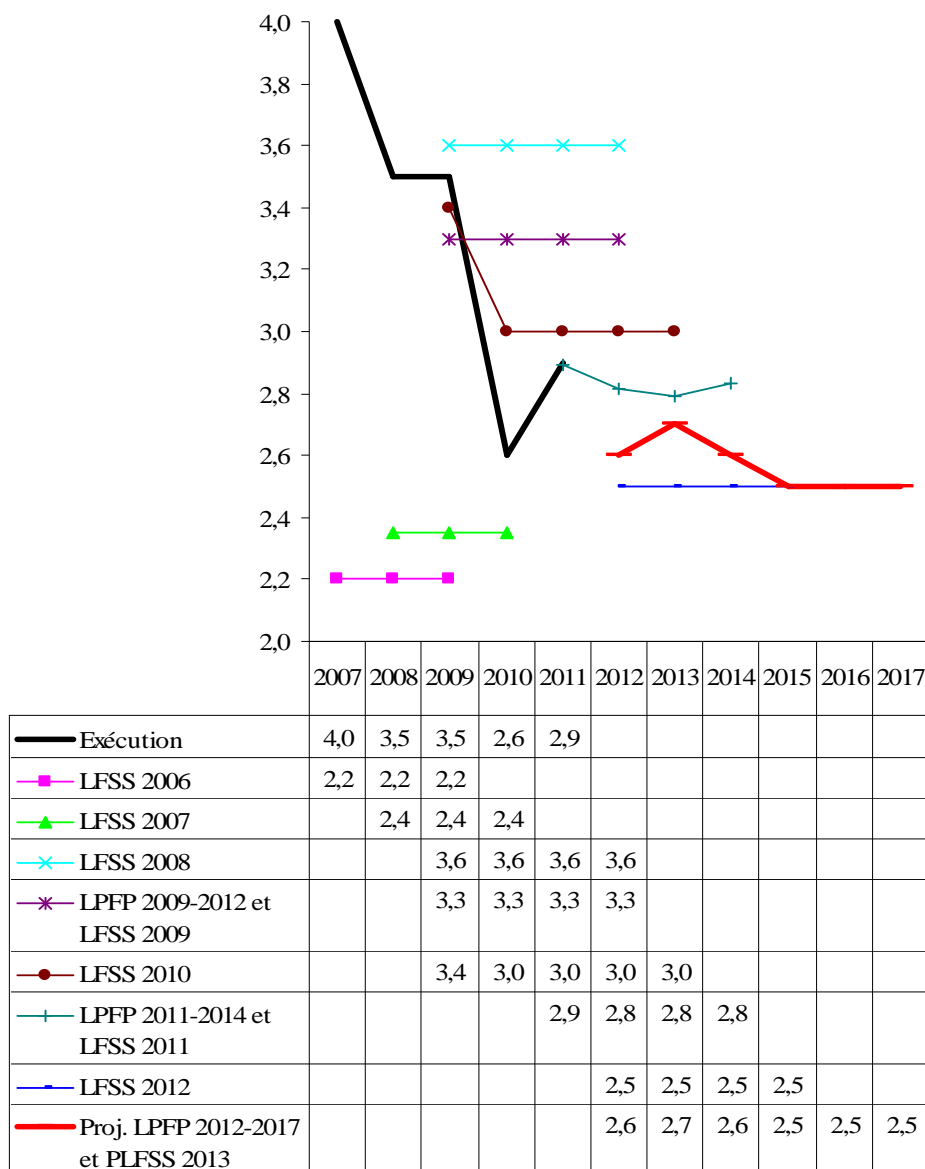


Source : lois de financement de la sécurité sociale, PLFSS 2013, LPFP 2009-2012, LPFP 2011-2014 et présent projet de LPFP 2012-2017

La croissance de l'ONDAM passerait de 4 % par an en 1997-2011 à 2,5 % par an, comme le montre le graphique ci-après. Par rapport à cette tendance historique, l'économie annuelle serait de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, soit 0,25 point de dépenses publiques.

La croissance de l'ONDAM en valeur : prévision et exécution

(en %)



NB : jusqu'à la LFSS 2008 incluse, la programmation est indiquée en taux de croissance moyen sur la période. La LFSS 2007 indique même un scénario bas et un scénario haut (on a fait ici une moyenne). La LFSS 2009 indique un taux de croissance par an pour 2009 et 2010 et moyen pour 2011 et 2012. La LPFP 2009-2012 indique un taux de croissance par an. La LPFP 2011-2014 et le présent projet de LPFP 2012-2017 indiquent des montants annuels en milliards d'euros (convertis ici en augmentation en % pour permettre la comparaison), ce qui évite de reconduire les dérapages d'une année sur l'autre.

Source : commission des finances du Sénat, d'après la commission des comptes de la sécurité sociale et les textes indiqués

CHAPITRE III
L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
SUR LA PÉRIODE
2013-2015

ARTICLE 10

Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État

Commentaire : le présent article fixe la programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État pour la période 2013-2015¹.

Suivant la démarche de programmation pluriannuelle des finances publiques adoptée par les précédentes lois de programmation, le présent article fixe les plafonds des crédits de paiement des missions du budget général de l'État, à périmètre constant, qui entrent dans le périmètre de la norme « zéro valeur » - c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements, charges de la dette et contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Les crédits proposés par mission et par année figurent dans le tableau ci-après, avec en référence les crédits de la loi de finances initiale pour 2012 au format du projet de loi de finances pour 2013.

Les priorités accordées à certaines missions du budget général se traduisent par des économies à due concurrence sur les crédits des autres missions.

Sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel et un amendement de précision, afin notamment de mentionner que la charge de la dette et les remboursements et dégrèvements ne figurent pas dans le champ d'application du dispositif proposé (qui porte uniquement sur les crédits relevant de la norme « zéro valeur »).

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

Programmation triennale des crédits de paiement des missions du budget général de l'Etat (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions »

(en milliards d'euros)

Mission	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015	Evolution 2012-2015
Action extérieure de l'Etat	2,79	2,83	2,81	2,81	+ 0,7 %
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,22	1,96	2,19	1,95	- 12,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92	- 15,9 %
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07	- 7,0 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,12	3,04	2,95	2,83	- 9,3 %
Conseil et contrôle de l'Etat	0,48	0,49	0,50	0,50	+ 4,2 %
Culture	2,54	2,43	2,38	2,35	- 7,5 %
Défense	30,35	30,15	30,15	30,15	- 0,7 %
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	1,08	1,08	- 1,8 %
Ecologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	7,28	7,08	- 11,5 %
Economie	1,59	1,56	1,53	1,52	- 4,4 %
Egalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73	- 5,7 %
Engagements financiers de l'Etat	1,15	1,11	1,04	0,98	- 14,8 %
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58	+ 2,6 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	8,83	8,66	- 4,6 %
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64	+ 8,5 %
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32	+ 5,0 %
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97	- 31,2 %
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14	+ 12,6 %
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30	- 11,8 %
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16	+ 6,7 %
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86	+ 2,9 %
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84	+ 7,4 %
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	2,57	2,56	0,0 %
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30	- 7,8 %
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96	+ 3,3 %
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41	+ 5,1 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74	+ 9,7 %
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56	+ 14,3 %
Travail et emploi	9,95	10,12	9,68	9,74	- 2,1 %
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99	- 1,0 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de programmation

ARTICLE 11

Réduction du plafond de certaines impositions de toute nature affectées à des organismes concourant à une mission de service public

Commentaire : le présent article pose le principe que les objectifs de maîtrise des comptes publics s'appliquent également aux opérateurs de l'Etat, tant en recettes qu'en dépenses¹.

Le présent article tend à préciser les conditions dans lesquelles les opérateurs de l'Etat contribuent au redressement des finances publiques, dont le principe est posé à l'article 7 du présent projet de loi.

Dans ce cadre, il fixe des objectifs minimum de diminution du produit des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat² par rapport au montant figurant à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 :

- 126 millions d'euros en 2013, pour un plafond d'imposition des taxes affectées de 4,4 milliards d'euros (dont 1,5 milliard d'euros de taxes entrant dans le champ du plafonnement en 2013) ;
- 200 millions d'euros en 2014 ;
- 400 millions d'euros en 2015.

Le plafond de référence est celui en vigueur en 1^{er} janvier 2012, en application de la loi de finances initiale pour 2012.

Ce plafond est intégré au périmètre de la norme de dépenses « zéro valeur », examiné à l'article 5 du présent projet de loi.

Sur l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel au présent article.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

² Le plafonnement et l'écrêtement du produit des taxes affectées à certains opérateurs et organismes de l'Etat, introduit par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, est présenté dans l'examen de l'article 7 du présent projet de loi.

ARTICLE 12

Norme annuelle d'évolution des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article prévoit la stabilisation en 2013 puis la diminution en 2014 et en 2015 de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales¹.

I. LE DROIT EXISTANT

L'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est actuellement régie par l'article 7 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui définit le périmètre de l'enveloppe et sa norme d'évolution.

L'article 7 s'applique à l'ensemble constitué par :

- les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

- la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

- les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

- Les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui sont hors enveloppe, correspondent à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), à la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et à la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés.

D'autre part, ne sont pas pris en compte dans ce périmètre, au titre de la mission RCT, les crédits de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL).

Sont également hors enveloppe les subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères, les dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

les versements aux régions du compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage ».

Le même article 7 prévoit l'application à cette enveloppe de la norme « zéro valeur ». En d'autres termes, son montant est gelé, en euros courants. Cette norme « zéro valeur » a succédé en 2011 à la norme « zéro volume », mise en place en 2008 par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ¹

Le périmètre de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat reste identique à celui de la précédente loi de programmation des finances publiques.

Le seul changement dans la rédaction concerne la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle, pour laquelle il n'est plus précisé qu'elle est inscrite sur la mission « Travail et emploi », dans la mesure où elle est désormais financée en partie à partir de cette même mission et en partie à partir du CAS « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage ».

Le présent projet de loi prévoit une stabilisation de l'enveloppe normée, en valeur, en 2013.

Son montant diminue ensuite de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros en deux ans. Cette minoration représente une diminution de 1,5 % de l'enveloppe chacune de ces deux années.

Montant de l'enveloppe normée

(en milliards d'euros)

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

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.*

¹ La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels, à l'initiative de son rapporteur général, Christian Eckert, afin de substituer au terme « d'enveloppe » celui « d'ensemble » ou de « concours ».

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

ARTICLE 13

Incidence budgétaire annuelle des mesures adoptées par le Parlement ou le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires

Commentaire : le présent article fixe des planchers de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires¹.

I. LE DROIT ACTUEL

La seule programmation de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires actuellement en vigueur est celle de l'article 9 de la LPFP 2011-2014.

Les mesures nouvelles effectivement prises ou envisagées ont été supérieures aux planchers, comme le montre le tableau ci-après.

La LPFP 2011-2014 dans le cas des mesures nouvelles sur les recettes : prévision et exécution

(en points de PIB et en %)

	2011	2012	2013	2014
Prévision (LPFP 2011-2014)				
Croissance du PIB (rapport annexé)	2,0 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
Plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9)	11	3	3	3
Exécution				
Croissance du PIB	1,7 %	0,1 %*	0,3 %*	-
Mesures nouvelles effectivement adoptées/décidées sur les recettes (rapport annexé au présent projet de LPFP 2012-2017, alinéa 47)	21	20	30	5

* *Consensus Forecasts*, octobre 2012.

Source : *commission des finances*

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article comprenait, dans sa rédaction initiale, un unique paragraphe, prévoyant que « *l'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure* » aux montants indiqués par la ligne grisée du tableau ci-après.

Les planchers de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires prévus par l'article 13

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	5	3	-1	-6
Dont mesures nouvelles prévues par le présent article = adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1 ^{er} juillet 2012) (« <i>mesures nouvelles au sens du compteur LPFP</i> »)	0	7	24	0	-1	-3	-7
Dont contentieux	1	-3	-3	3	2	0	0
Dont autres	20	16	9	1	2	2	1

Source : présent projet de LPFP 2012-2017 (article 13 ; rapport annexé, alinéa 47)

Le tableau, issu du rapport annexé, montre que les mesures nouvelles prévues par le présent article ne représentent qu'une partie des mesures nouvelles totales. Cela vient du fait :

- que le « compteur » du présent article ne prend en compte que les mesures nouvelles décidées à compter du 1^{er} juillet 2012 (soit sous l'actuelle législation) ;

- de manière plus marginale, qu'il ne prend en compte que les mesures nouvelles adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, ce qui ne comprend pas en compte les contentieux et les augmentations de taux des collectivités territoriales.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté, outre un amendement rédactionnel, un amendement prévoyant qu' « *à compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et*

des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées à la première phrase ».

Le montant de 70,8 milliards d'euros est celui de la somme des dépenses fiscales figurant dans le tome II du fascicule des « Voies et moyens » dans le cas de l'année 2013. La seconde phrase signifie que cette règle s'entend à périmètre constant, c'est-à-dire hors changements de classification de mesures.

CHAPITRE V

AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES

ARTICLE 14

Affectation des surplus de recettes

Commentaire : le présent article prévoit que les surplus de recettes par rapport aux prévisions de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale sont affectés à la réduction du déficit¹.

L'article 11 de la LPFP 2011-2014 prévoit 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 toute nature établies au profit de l'Etat ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public »*.

Il s'agit de préciser dans la loi de programmation les conditions dans lesquelles doit être appliqué le 10° de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui dispose que la première partie de la loi de finances *« 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'Etat. »*

Le présent article prévoit, dans une formulation identique, 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 dans leur totalité pour réduire le déficit public »*.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

CHAPITRE VI

LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

ARTICLE 15

Limitation de la durée des dépenses fiscales et des niches sociales

Commentaire : le présent article prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales ou de niches sociales sont applicables seulement pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue¹.

I. LA RÈGLE DE « DURÉE LIMITÉE DES CRÉATIONS OU EXTENSIONS DE NICHES » FIGURANT DANS LES LPFP

Le II de l'article 11 de la LPFP 2009-2012 prévoit que « *chaque mesure relevant des 1^o ou 2^o du I [c'est-à-dire une création ou extension de niche fiscale ou sociale] instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur* ».

Ce II résulte d'un amendement de la commission des finances du Sénat, s'inspirant lui-même des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales (2008).

Alors que le Gouvernement ne prévoyait pas de reprendre cette disposition, l'article 10 de la LPFP 2011-2014, inséré par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'initiative de Jérôme Cahuzac, alors son président, l'a prorogée.

A l'initiative de la commission des finances du Sénat, cet article précise qu'il s'applique non seulement aux mesures prises en 2011-2014, mais aussi, comme précédemment, à celles prises à compter du 1^{er} janvier 2009.

Aucune de ces deux dispositions n'est juridiquement contraignante.

En effet, l'article concerné fait partie de ceux dont l'article 1^{er} 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 LPFP.

¹ Les dispositions du titre I du présent projet de LPFP (articles 1 à 15) ne sont pas juridiquement contraignantes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de reprendre l'article 10 de la LPFP 2011-2014, sous une forme légèrement différente puisque désormais chaque disposition législative tendant à la création d'une « niche » serait tenue de préciser la période pour laquelle elle s'applique (qui ne serait donc plus nécessairement de quatre ans).

Le tableau ci-après permet de comparer les trois textes.

La règle de « durée limitée des niches »

II de l'article 11 de la LPFP 2009-2012 (abrogé)	Article 10 de la LPFP 2011-2014 (en vigueur)	Article 15 du présent projet de LPFP 2012-2017
II. — Chaque mesure relevant des 1° ou 2° du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1 ^{er} n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.	Nonobstant les dispositions de l'article 1 ^{er} , les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1 ^{er} janvier 2009, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent celle de leur entrée en vigueur.	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 ^{er} janvier 2013, ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

ARTICLE 16

Évaluation préalable de certains investissements publics

Commentaire : le présent article propose d'introduire une nouvelle procédure d'évaluation et de contre-expertise de certains investissements publics¹.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ENSEMBLE DES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT S'ÉLÈVENT À 13,3 MILLIARDS D'EUROS EN 2012 (HORS INVESTISSEMENTS D'AVENIR)

1. Les investissements de l'Etat correspondent, au deux-tiers, à des investissements militaires

Les dépenses d'investissement sont retracées au titre 5 du budget général de l'Etat. Elles s'élevaient à 13,3 milliards d'euros en 2012, soit environ 3,5 % des dépenses de l'Etat, et se décomposaient comme suit :

- 9,4 milliards d'euros d'investissements militaires² (soit 71 % de l'enveloppe globale). Il s'agit essentiellement de programmes d'armement et d'équipement militaire ;

- 3,9 milliards d'euros d'investissements civils³ (soit 29 % de l'enveloppe globale). Ces derniers recouvrent des dépenses immobilières (construction d'établissements pénitentiaires, casernes de gendarmerie, monuments historiques), des dépenses en infrastructures de transport et des dépenses informatiques et de télécommunication.

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

² Dépenses d'investissement retracées au sein de la mission « Défense ».

³ Dépenses d'investissement retracées au sein des missions des « ministères civils » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Les investissements civils – hors transports – sont principalement concentrés sur les missions « Justice », « Culture », « Recherche et enseignement supérieur » (au profit des universités principalement), « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Sécurité ».

Répartition des investissements de l'Etat en 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2012 – format 2013
Investissements civils	3 897
Subvention d'investissement versée à l'AFITF	1 030
Justice	480
Culture	486
Recherche et enseignement supérieur	478
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	387
Sécurité	309
Autres missions du budget général	727
Investissements militaires	9 361
Total	13 258

Source : ministère chargé du budget

Les établissements publics de l'Etat financent également des investissements à partir de leur subvention pour charge de service public (dépenses de titre 3) ou de leurs dotations en fonds propres (dépenses de titre 7). Le montant des investissements des opérateurs de l'Etat s'élevait ainsi à 7,8 milliards d'euros en 2012, dont 2,2 milliards d'euros pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), 977 millions d'euros pour le Centre national d'études spatiales (CNES), 484 millions d'euros pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et 243 millions d'euros pour Voies navigables de France (VNF).

Quant aux établissements de santé, sous l'impulsion notamment du plan « Hôpital 2007 », leur investissement annuel a doublé, passant de 3,1 milliards d'euros en 2002 à 6,4 milliards en 2010, selon le récent rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales du Sénat sur le financement des établissements de santé¹.

¹ Rapport d'information n° 703 (2011-2012).

2. Les investissements de l'Etat ont été contenus depuis 2007, mais se sont accrus si l'on tient compte du Programme d'investissement d'avenir

Sur les cinq dernières années, les dépenses d'investissement de l'Etat (hors investissements d'avenir) ont été comprises entre 10 et 15 milliards d'euros par an. Après avoir connu une hausse globale jusqu'en 2009, elles ont baissé à partir de 2010 (*cf.* tableau ci-après).

Il convient néanmoins de rappeler qu'une enveloppe de 35 milliards d'euros a été dédiée, selon une procédure spécifique, au programme d'investissements d'avenir (PIA), dans le cadre de la loi de finances rectificative de mars 2010.

La nature des IA est néanmoins très différente de celle des investissements de l'Etat. Ainsi aucune de ces dépenses ne relève de la catégorie des « dépenses d'investissement » (titre 5) au sens de la LOLF, qui correspond aux immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat. Ces dépenses sont, en effet, financées par le biais d'opérateurs : pour l'Etat, il s'agit donc principalement de dépenses d'intervention (titre 6) ou d'opérations financières (prêts ou dotations en capital), voire de dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, si l'« emprunt national » a accru le déficit de l'Etat au sens de la comptabilité budgétaire en 2010, il convient cependant de souligner que les 35 milliards d'euros ainsi ouverts par la LFR n'ont pas été directement injectés dans l'économie, mais ont été attribués à divers opérateurs, chargés de les reverser progressivement aux lauréats des procédures de sélection.

Enfin, il convient de relever que ces 35 milliards d'euros sont composés de 19,6 milliards d'euros de dotations consommables (subventions, avances remboursables, prêts, prise de participation et dotations en fonds de garantie) et de 15 milliards d'euros de dotations non consommables déposées sur les comptes du Trésor dont seuls les produits d'intérêt sont versés aux bénéficiaires¹.

Sur le détail de ce programme, votre rapporteur renvoie aux travaux de la commission des finances sur la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010².

¹ Ces 34,64 milliards d'euros sont composés de 15 milliards d'euros de dotations non consommables et de 19,6 milliards d'euros de dotations consommables. Les dotations non consommables sont des fonds déposés sur les comptes du Trésor de l'opérateur générant des intérêts ; seuls les produits d'intérêt sont versés aux bénéficiaires. Le taux de rémunération retenu est de 3,4 % (taux de l'OAT à 10 ans le jour de la publication de la loi de finances rectificative). Ces dotations ne concernent que l'enseignement supérieur et la recherche. Les dotations consommables se composent, quant à elles, de subventions, d'avances remboursables, de prêts, de prise de participation et de dotations en fonds de garantie.

² Rapport n° 278 (2009-2010).

Evolution des dépenses d'investissement

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	Taux de croissance annuel moyen hors IA
Investissement civil	4,6	4,0	4,4	3,7	3,2	- 8,8 %
Investissement militaire	9,1	9,8	10,8	9,2	8,3	- 2,4 %
Investissement d'avenir (IA)	-	-	-	34,6	-	-
Total y compris les IA	13	13,6	14,3	47,5	11,1	- 4,0 %
Poids dans les dépenses de l'Etat						
Investissement civil	1,4 %	1,2 %	1,2 %	0,9 %	0,9 %	-
Investissement militaire	2,7 %	2,8 %	2,9 %	2,2 %	2,3 %	-
Investissement d'avenir (IA)				8,1 %		-
Total y compris les IA	3,9 %	3,9 %	3,9 %	11,2 %	3,0 %	-
Part dans le PIB						
Investissement civil	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	-
Investissement militaire	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	-
Investissement d'avenir (IA)	-	-	-	1,8 %	-	-
Total y compris les IA	0,7 %	0,7 %	0,8 %	2,5 %	0,6 %	-

Source : ministère chargé du budget

B. LES PROCÉDURES D'ÉVALUATION ACTUELLES

Plusieurs procédures ont récemment été mises en place pour évaluer les investissements publics, notamment afin de pallier certaines dérives qui avaient pu être constatées. Ces procédures demeurent néanmoins « sectorielles ».

En matière de transports, par exemple, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982 prévoit que « *les choix relatifs aux infrastructures, aux équipements et aux matériels de transport dont la réalisation repose, en totalité ou en partie, sur un financement public, sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération* ». L'instruction cadre du 25 mars 2004 précise les méthodes d'évaluation économique de ces grands projets.

Dans le domaine militaire, une démarche d'ingénierie globale des opérations d'armement¹ été mise en place en 2010, afin de pallier les dérives de coût constatées pour certains programmes.

Le ministère de la culture et de la communication a créé, la même année, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et une commission interministérielle des projets immobiliers (CIPM), destinée à assurer le pilotage et le contrôle du respect des objectifs, des coûts et des délais des grands projets immobiliers du ministère.

Enfin, en matière informatique, a été mise en place une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) pour améliorer la prise de décision en matière d'investissements dans les systèmes d'information et de communication.

La Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui consacre une partie de ses travaux aux investissements publics : *« les méthodes pratiquées dans ces domaines, outre qu'elles sont insuffisamment transparentes, ne guident pas toujours efficacement les décisions. Les évaluations a priori sont trop souvent réalisés par les maître d'ouvrage, sans contre expertise indépendante »*. La Cour des comptes relève aussi qu' *« une vigilance particulière est nécessaire sur l'effet des partenariats public privé qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées en rigidifiant ainsi les budgets concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques ait toujours été examinée sur cette période. »*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, auquel l'Assemblée nationale a apporté quatre modifications rédactionnelles, propose la mise en place d'une nouvelle procédure transversale d'évaluation préalable et de contre-expertise de certains investissements publics.

A la différence de certaines orientations prévues par le présent projet de loi, cette disposition revêt une portée normative.

A. LES INVESTISSEMENTS EN CAUSE

Sont visés par cette nouvelle procédure tous *« les projets d'investissements civils financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire. »*

La notion de projet d'investissements civils – qui ne vaut que pour les investissements de l'État – doit être entendue comme toutes les dépenses de

¹ Instruction générale 1516 relative au déroulement et à la conduite des opérations d'armement en date du 26 mars 2010.

titre 5 du budget général, hors mission « Défense ». Les investissements militaires, ainsi que les hôpitaux militaires financés par le service de santé des armées qui relève de la mission « Défense », sont donc exclus du champ de la mesure.

Quant aux établissements publics de santé et aux structures de coopération sanitaire visés, il s'agit respectivement des établissements mentionnés à l'article L. 6141-1 du code de la santé publique et des structures mentionnées à l'article L. 6148-1 du même code, soit notamment les groupements mentionnés à l'article L. 6133-1 du même code. A noter que ces groupements peuvent avoir le statut de personne morale de droit public ou de droit privé.

B. UNE PROCÉDURE EN DEUX TEMPS

L'évaluation de ces projets reposera sur une procédure en deux temps qui sera précisée par décret :

- Une évaluation socio-économique préalable, dans un premier temps, qui concernera tous les projets d'investissement présentés ci-dessus.

Ce type d'évaluation, qui ne fait pas l'objet d'une définition précise, renvoie à une méthode développée par les économistes destinée à mesurer l'efficacité d'un projet en déterminant sa contribution à la création de valeur pour la collectivité. Elle procède à une comparaison des bénéfices et des coûts apportés par un projet. Selon les données recueillies par votre rapporteur général, cette première évaluation sera effectuée par le maître d'ouvrage de l'investissement considéré.

- Une contre-expertise indépendante, dans un second temps, pour les seuls projets dont le montant total et la part du financement public dépassent des seuils fixés par décret.

Selon les données transmises à votre rapporteur général, ces seuils devraient être fixés à 50 millions d'euros s'agissant du montant total de l'investissement et à 20 % s'agissant du niveau de co-financement public. Ces données ne sont cependant pas définitivement arrêtées.

Cette évaluation sera assurée soit par le commissariat général à l'investissement (CGI) lui-même, soit sous sa coordination. Si le CGI est aujourd'hui chargé de l'évaluation des seuls investissements d'avenir, le décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 prévoit qu'il a une compétence générale s'agissant des investissements de l'Etat¹.

- Le présent article prévoit que les évaluations et les contre-expertises indépendantes sont transmises au Parlement.

¹ « Le commissaire général à l'investissement est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat. »

ARTICLE 17

Évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

Commentaire : le présent article prévoit que chaque année, 20 % des dépenses fiscales et des niches sociales seront évaluées¹.

Le présent article dispose (dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale) :

« Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficience et de leur efficacité.

« Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

« Ces évaluations sont transmises au Parlement. »

Contrairement aux articles du titre I du présent projet de LPFP, il a une valeur juridiquement contraignante. Sa base juridique est en effet l'article 4, précité, du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels.

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

ARTICLE 18 (supprimé)

Rapport sur les comptes publics

Commentaire : le présent article prévoyait un rapport sur les comptes publics¹.

Le présent article était ainsi rédigé :

« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les comptes publics, comportant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

« Ce rapport présente les projections d'évolution des comptes des administrations publiques notamment celles ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale. »

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a supprimé le présent article.

En effet, ses dispositions ont été « remontées », sous une forme plus précise, dans l'article 17 B du projet de loi organique, inséré par l'Assemblée nationale.

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

ARTICLE 19

Bilan de la mise en œuvre de la future loi de programmation des finances publiques

Commentaire : le présent article prévoit un bilan de la mise en œuvre du présent projet de LPFP¹.

Le présent article (dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale) est ainsi rédigé :

« Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

« Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales ».

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

ARTICLE 19 bis

Information du Parlement en matière de dépense fiscale

Commentaire : le présent article prévoit diverses dispositions relatives à l'information du Parlement sur les dépenses fiscales¹.

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances de l'Assemblée nationale a inséré le présent article.

Dans son I, celui-ci prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement : avant le 1^{er} juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ; avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ; avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des niches sociales, ainsi que le montant de leur coût constaté pour le dernier exercice clos.

Le II du présent article précise que, lorsque le Gouvernement présente ces deux dernières prévisions, il transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de dépenses fiscales ou de niches sociales adoptées dans les douze mois qui précèdent et prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 20

Évaluation des taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article propose la remise au Parlement, avant le 30 juin 2013, d'un rapport évaluant les taxes affectées à des personnes tierces autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale¹.

Le présent article, auquel l'Assemblée nationale a apporté une modification rédactionnelle, prévoit que, avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente un rapport au Parlement procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'Etat.

Le champ de ce rapport serait plus large que les seuls opérateurs de l'Etat, dont l'article 7 du présent projet de loi prévoit qu'ils contribuent au redressement des finances publiques². Il inclut également les organismes divers d'administration centrale (ODAC), qui sont des organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national, qui sont contrôlés et financés majoritairement par l'Etat et ont une activité principalement non marchande. Il s'agit par exemple du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), de Pôle Emploi, de Météo France, du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

² Cf. *supra*, commentaire de l'article 7, définissant la notion d'opérateur de l'Etat et présentant le plafonnement des taxes affectées à ces opérateurs et à divers organismes, introduit par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

ARTICLE 21

Abrogation des dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur

Commentaire : le présent article abroge la LPFP 2011-2014¹.

Le présent article abroge la LPFP 2011-2014, à l'exception on l'a vu de deux dispositions :

- son article 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat) ;
- son article 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité).

¹ Contrairement à ceux du titre I, les articles des titres II et III (articles 16 à 21) ne sont pas programmatiques et sont donc juridiquement contraignants.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur, sur le projet de loi n° 69 (2012-2013), adopté par l'Assemblée nationale, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

EXAMEN DU RAPPORT

M. François Marc, rapporteur. – Après le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) puis la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, nous descendons encore d'un cran dans la hiérarchie des normes avec ce projet de loi de programmation des finances publiques, qui fixe des objectifs chiffrés en anticipant sur l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2013, de la loi organique.

Nous avons, jusqu'à présent, utilisé trois types de programmation. Nous connaissons les programmes de stabilité depuis la fin des années 1990 et le pacte de stabilité. Puis, pour assurer leur cohérence avec nos budgets, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu qu'une annexe aux lois de finances présente une programmation pluriannuelle. Enfin, les lois de programmation ont été créées pour concourir à la réalisation de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 34 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle de 2008. Nous examinons la troisième. Ces lois de programmation, étant des lois ordinaires, ne sont pas de rang supérieur aux lois de finances, qui n'ont pas obligation de s'y conformer.

M. Philippe Marini, président. – La loi de programmation n'est pas, en effet, une loi de finances, et c'est pourquoi le ministre participera à nos travaux qui visent à établir un texte pour la séance publique.

M. François Marc, rapporteur. – Vous connaissez le graphique « en Iroquois » sur l'exécution des programmations : jusqu'en 2010, elles n'ont jamais été respectées. 1999 fut un temps béni où l'on pouvait espérer un retour à l'équilibre...

M. Philippe Marini, président. – M. Fabius...

M. François Marc, rapporteur. – Puis il y a eu un changement de gouvernement !

M. Philippe Marini, président. – C'est une interprétation.

M. François Marc, rapporteur. – La programmation actuelle, qui court sur la période 2012-2017, engage une démarche vertueuse visant à approcher l'équilibre. Observons qu'elle est en continuité avec celle qu'avait

engagée le gouvernement précédent, ce qui devrait satisfaire nos collègues de l'opposition. Grâce au TSCG, la trajectoire structurelle est désormais placée sous tutorat, de sorte que tout écart donnerait lieu à une correction.

M. Philippe Marini, président. – Après intervention de notre cher Haut Conseil...

M. François Trucy. – ... paritaire.

M. François Marc, rapporteur. – Pourquoi les programmations n'ont-elles jamais été respectées ?

M. Jean Arthuis. – Pas de chance...

M. François Marc, rapporteur. – Parce que les hypothèses de croissance et d'évolution des dépenses en volume qui les sous-tendaient ont toujours été trop optimistes – cela appelle à la modestie ceux qui, dans l'ex-majorité, estiment que le Gouvernement n'en fait pas assez.

Pour la période 2012-2017, s'ajoute aux lois organiques relatives à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale, une loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques. La loi de programmation en tiendra compte : il s'agit bien d'anticiper en visant un objectif de moyen terme et une trajectoire du solde structurel.

Si les objectifs fixés par la loi de programmation ne sont pas, conformément à l'article 34 de la Constitution, juridiquement contraignants (articles 1 à 15), la contrainte politique est de plus en plus forte. Il est également possible, de faire figurer dans la loi de programmation des dispositions normatives sur la gouvernance des finances publiques (articles 16 à 21).

J'en viens aux grands équilibres sur lesquels est fondée cette programmation. La loi met en œuvre les règles du TSCG en définissant une trajectoire de solde structurel à moyen terme. Pour approcher l'équilibre dès fin 2015, plus de la moitié de l'effort portera sur l'année prochaine, pour une réduction de deux points du solde structurel sur les 3,6 points prévus d'ici 2016.

La question de l'hypothèse de croissance potentielle nous a largement retenus lors de la discussion de la loi organique. Une hypothèse trop optimiste entraînerait une sous-estimation de l'effort à réaliser. D'où la nécessité du Haut Conseil, qui exprimera son avis sur son réalisme. L'une des conséquences de la crise de la zone euro est que l'on ne peut plus raisonner sur des hypothèses fantaisistes.

Le scénario retenu repose sur une estimation de la croissance potentielle qui semble réaliste, autour de 1,5 %. Il est vrai que la Commission européenne retient pour la France le chiffre de 1,1 %, mais sa méthode ne s'abstrait pas de considérations conjoncturelles. Il faudra songer à une harmonisation des méthodes de travail en Europe si l'on veut un jour pouvoir se fonder sur une règle commune fiable.

Le mécanisme de correction automatique fonctionne en deux temps. Si le Haut Conseil constate un écart en exécution par rapport à la trajectoire de solde structurel, le projet de loi de règlement est l'occasion pour le gouvernement d'en expliciter les raisons, avant que le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques n'expose les mesures correctives qu'il entend prendre. Une loi de finances rectificative peut ainsi intervenir avant l'été pour en tirer les conséquences. Le traité précise que le mécanisme de correction est à la fois automatique et pleinement respectueux des prérogatives des parlements nationaux.

La trajectoire de solde effectif repose sur deux échéances. La première fixe à 2013 un objectif de 3 % de déficit. S'il est atteint, la France ne sera plus soumise au volet correctif du pacte de stabilité, pour basculer vers le volet préventif, dans lequel il convient de s'inscrire au plus vite pour éviter de lourdes sanctions. La deuxième échéance est fixée à 2017, avec un retour, ou presque, à l'équilibre.

L'article 2 du projet de loi répartit cette trajectoire par catégorie d'administrations publiques. L'État ramène ainsi son déficit de 3,9 % à 1,1 %, tandis que les collectivités locales restent autour de l'équilibre et que les administrations de sécurité sociale passent d'un déficit de 0,5 point à un excédent de 0,8 point.

Cette programmation repose sur deux hypothèses de croissance : pour 2013, 0,8 % ; pour les années 2014 à 2017, 2 % par an. L'écart avec le consensus des conjuncturistes est du même ordre qu'habituellement. Depuis la fin des années 1990, la prévision n'a été inférieure à ce consensus qu'en 2000 et en 2010 ; les autres années, elle lui a été supérieure.

M. Joël Bourdin. – Cela continue !

M. Philippe Marini, président. – En 2011, nous avons fait un peu plus que le consensus, mais moins que la prévision associée au projet de loi de finances.

M. François Marc, rapporteur. – Oui, le consensus était à 1,5 %, la prévision à 2 % et nous avons fait 1,7 %.

M. Philippe Marini, président. – C'est une situation intermédiaire, peu éloignée de la vertu.

M. François Marc, rapporteur. – La prévision de 2 % ne diffère pas de celle du programme de stabilité du gouvernement Fillon adressé à Bruxelles en avril 2012, qui avait été examiné par les sénateurs, mais pas par les députés alors en campagne... Nicole Bricq avait félicité le Gouvernement d'avoir rompu avec la prévision de 2,5 % et de s'être rapproché de la prudence.

L'hypothèse de croissance des dépenses, de 0,7 % en volume en moyenne, impose une discipline exigeante. Les dépenses de l'Etat et de ses opérateurs augmenteront moins que l'inflation. La croissance des dépenses des administrations locales est alignée sur cet objectif global de 0,7 % en volume,

celle des dépenses sociales limitée à 1,1 % en volume. Pour comprendre la portée contraignante de ces taux, il faut les comparer à l'évolution tendancielle des différentes catégories de dépenses, évaluée dans sa dynamique spontanée, selon le rapport achevé par l'Inspection générale des finances juste avant l'élection présidentielle, mais aussi à l'aune des règles habituelles de maîtrise des dépenses. La tendance spontanée est évaluée à 1,5 % en volume et à moins de 1 % en volume selon les efforts habituels, ce qui n'est guère éloigné de l'objectif de programmation. Cela est rassurant quant à notre capacité à le tenir. C'est une démarche vertueuse qui est engagée, et non une révolution subite qui s'annonce.

L'article 13 sur les recettes comprend, pour 2013, des mesures nouvelles de 24 milliards d'euros sur les prélèvements obligatoires, auxquels il faut ajouter les 7 milliards du collectif de juillet 2012 : les hausses d'impôts imputables à la nouvelle majorité en 2012 et 2013 s'élèvent donc à 31 milliards d'euros, à comparer aux 36 milliards votés par l'ancienne majorité entre 2011 et 2012.

Après les hausses d'impôts en 2012 et 2013, le Gouvernement prévoit une stabilisation en 2014, puis une baisse des prélèvements obligatoires en 2015, 2016 et 2017, pour une raison arithmétique. La trajectoire a été conçue pour que les effets de l'évolution des dépenses et des recettes soient répartis et équilibrés sur la période. L'effort est linéaire sur la période s'agissant des dépenses. Afin de respecter l'objectif de 3 % en 2013, il est nécessaire de produire un effort important sur les recettes en une seule année. Les années suivantes, les efforts en recettes seront ajustés en fonction des résultats attendus de la maîtrise des dépenses.

L'effort structurel tient compte de la conjoncture, en neutralisant l'incidence de l'élasticité des recettes. Le président de la République s'est engagé à équilibrer l'effort entre recettes et dépenses.

M. Francis Delattre. – En 2017.

M. François Marc, rapporteur. – Sur la période ! L'effort structurel penche tout de même un peu plus vers les dépenses, puisqu'il porte pour 1,9 point de PIB sur les dépenses et pour 1,5 point de PIB sur les recettes. Sur la période de programmation, le ratio des dépenses dans le PIB diminuerait de 2,7 points alors que le taux de prélèvements obligatoires augmenterait de 1,4 point par rapport au PIB et que le ratio de dette par rapport au PIB diminuerait de 7 points.

M. Jean-Paul Emorine. – C'est formidable !

M. François Marc, rapporteur. – Pour la programmation budgétaire de l'Etat et de ses opérateurs, la norme de dépense élargie (regroupant crédits budgétaires et prélèvements sur recettes) est conservée, mais étendue aux taxes affectées aux opérateurs entrant dans le champ du plafonnement. J'attire l'attention des rapporteurs spéciaux sur la conséquence : il faudra gager toute

augmentation des plafonds des taxes affectées par des économies de dépenses ailleurs.

Les opérateurs participeront au respect de la trajectoire, par la diminution des taxes qui leur sont affectées ou des subventions qu'ils reçoivent. Les rapporteurs spéciaux noteront que le plafond d'emploi est stabilisé sur la période de programmation. Cela signifie que toutes les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires seront compensées par des diminutions à due concurrence ailleurs.

Les collectivités territoriales sont associées au respect de l'objectif de moyen terme. Les concours financiers de l'Etat diminueront en 2014 et 2015. Les modalités seront fixées par la loi : le Parlement décidera comment faire, à l'issue d'un processus s'inscrivant dans le cadre de l'engagement du président de la République, qui a annoncé la création d'un Haut Conseil des collectivités territoriales. Le Sénat est bien informé des vertus des Hauts Conseils...

M. Philippe Marini, président. – Nous les ferons dialoguer entre eux...

M. François Marc, rapporteur. – Le comité des finances locales n'est pas ignoré, puisqu'il donnera son avis sur le bilan de la programmation.

M. Jean Arthuis. – C'est très bien...

M. François Marc, rapporteur. – Les règles de gouvernance, enfin. Les niches fiscales seraient stabilisées en valeur, ce qui figurait déjà dans la précédente loi de programmation, à l'initiative de l'Assemblée nationale...

M. Philippe Marini, président. – Un amendement dû à Gilles Carrez.

M. François Marc, rapporteur. – La règle de durée limitée des niches, même si elle n'est pas contraignante, aura des effets positifs. L'évaluation annuelle d'un cinquième des niches fiscales et sociales systématiser la démarche du rapport Guillaume. Cependant cette règle très exigeante n'empêchera-t-elle pas un examen approfondi et, inversement, l'évaluation ne devrait-elle pas concerner l'ensemble des dispositifs dérogatoires, en y incluant les modalités de calcul de l'impôt ?

L'article 19 *bis* confirme l'obligation de transmettre en juin au Parlement, et non en septembre ou en octobre, le chiffrage du coût des dépenses fiscales l'année précédente. Cela lèvera une difficulté à laquelle nous étions régulièrement confrontés lors de l'examen des lois de règlement.

Les procédures existantes d'évaluation des projets d'investissements de l'Etat seront renforcées.

Plusieurs points techniques devront néanmoins être précisés : quelle articulation avec les instances déjà compétentes ? Quelles conséquences tirer des contre-expertises ? Quand les nouvelles procédures seront-elles lancées ?

Enfin, le projet conserve à juste titre deux articles de la précédente loi de programmation, dont l'un, sur la transmission du programme de stabilité au Parlement en vue d'un vote préalable à son envoi aux autorités européennes, issu d'un amendement du Sénat.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour cette présentation très claire et objective.

Vous considérez comme juridiquement contraignants les articles 16 et 17. La liste des projets d'investissement sera-t-elle contraignante pour les budgets de fonctionnement ? En quoi l'évaluation annuelle des niches fiscales et sociales peut-elle l'être ?

Vous soulignez à juste titre l'importance de l'hypothèse de croissance potentielle. Le débat sur la loi organique a montré qu'un document donnant des éclaircissements sur les notions de PIB potentiel, de solde structurel et d'effort structurel serait utile.

Le tableau d'évolution tendancielle des dépenses fait apparaître que le secteur connaissant la plus forte croissance spontanée des dépenses, selon l'Inspection générale des finances, tout comme la plus forte croissance effective, selon les efforts habituels (« zéro volume » pour l'Etat et 3% en valeur pour l'ONDAM) est celui des organismes divers d'administrations centrale (ODAC) : même s'il doit être relativisé compte tenu de la masse des dépenses en cause, un taux de 2,3 % apparaît très important. Pouvez-vous commenter ce chiffre ? Peut-on agir sur les dépenses des ODAC, que j'avais à l'esprit à propos du principe de participation des opérateurs au respect de la trajectoire de solde structurel, posé à l'article 7 ? Quelle discipline le Centre national de la cinématographie (CNC) serait-il susceptible d'accepter en cette période financière rigoureuse ?

M. François Trucy. – *Perseverare...*

M. Philippe Marini, président. – La stabilisation en valeur des niches fiscales énoncée à l'article 13 reprend une disposition de la loi de programmation précédente. Comment est-elle appliquée et où en est-on ?

M. Jean-Paul Emorine. – Vous faites valoir que ce projet trace des perspectives. Le passé démontre que tout le monde s'est trompé, moi le premier. Vous avez répété l'épithète « vertueux ». Je tiens que la vertu se vérifie au fil des ans. Aussi suis-je très réservé sur vos hypothèses de croissance. Nous savons l'état de l'économie, nationale comme mondiale. Oh, bien sûr, les experts se trompent aussi. Certains d'entre eux prédisent qu'il n'y aura pas de croissance dans les années à venir et les bulletins de conjoncture en provenance des Etats-Unis, d'Inde ou de Chine, affichant tous des taux de croissance en baisse, ne les démentent pas. Tant qu'on a un peu de croissance, on peut créer des emplois. Les chiffres que vous nous présentez n'empêcheront pas notre taux de chômage de continuer à croître, au-dessus de la moyenne européenne.

Au risque de me répéter – si je ne détiens pas la vérité, au moins ai-je une ligne de conduite –, j’observe que la marge de réduction du personnel de l’Etat nous laisse peu d’espoir. En effet, nous avons cinq millions de fonctionnaires de l’Etat, soit 22 % des actifs, contre 11 % en Allemagne. En maintenant leurs effectifs et leur masse salariale, vous ne réalisez aucune économie sur ce poste ! La RGPP, elle, avait dégagé des économies et, comme la moitié a servi à augmenter la rémunération des agents, en cinq ans les fonctionnaires de l’Etat ont été augmentés de 10 %. La Cour des comptes a déclaré que cela réduisait l’utilité du dispositif. Mais vous vous refusez à toute économie, puisque vous annoncez une baisse de 1 000 fonctionnaires : sur cinq millions, ce sera invisible, en raison du glissement vieillesse-technicité.

Vous ne remettez pas en cause non plus le système des retraites, alors que l’âge de départ en France est très inférieur à celui des autres pays européens : nous en sommes à 60 ans et 9 mois, quant ils en sont à 65 ou 66 ans.

Quant aux recettes, vous vous fondez sur une hypothèse de croissance faible, mais comment pourrait-il y avoir croissance, alors que nos entreprises sont accablées de charges et que leur compétitivité n’est pas à la hauteur de leurs concurrentes européennes ?

Sur l’association des collectivités territoriales, méfions-nous des étreintes qui annoncent la rigueur... La diminution des concours de l’Etat ébranlera encore davantage leurs budgets déjà déstabilisés par l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) et le revenu de solidarité active (RSA).

Pour toutes ces raisons, je ne pourrai pas voter une telle loi de programmation.

Mme Michèle André. – C’est étonnant.

M. Joël Bourdin. – Je remercie le rapporteur pour son travail, qui n’est pas aisé. Je me réjouis que nous ayons voté la création d’un Haut Conseil des finances publiques. Aujourd’hui, nous voilà réunis, à l’image de ses membres, pour examiner des hypothèses de croissance qui ont probablement été surestimées pour 2013, afin, bien sûr, d’équilibrer le budget. Le consensus des économistes se situe à 0,3 %. J’aurais souhaité que le texte soit ajusté en fonction de ce que nous connaissons aujourd’hui. Les tableaux qui nous sont présentés sont inexacts. Je doute que nous puissions respecter ces prévisions. Il y a des hypothèses sous-jacentes : le Gouvernement a choisi de régler le déficit par la hausse des impôts plutôt que par la baisse des dépenses. Les études économétriques – avec leurs avantages et leurs inconvénients – montreraient pourtant que l’on a plus de chances de revenir à l’équilibre en jouant sur les dépenses que sur les recettes.

Je doute que l’année 2017 soit aussi enchantée. L’intéressant concept de croissance potentielle résulte d’évaluations qui concernent l’évolution de la consommation mais aussi de l’investissement. Celui-ci n’est guère brillant et l’on voit mal comment les entreprises se mettraient subitement à investir, avec

les mesures qui sont concoctées à leur attention... La productivité des facteurs est un élément très important.

J'aurais aimé que vous nous présentiez des estimations justifiées. L'évolution de la croissance potentielle dépend de celle de la productivité, qui n'a cessé de baisser ces dernières années. Je souhaiterais savoir pourquoi.

Mme Marie-France Beaufils. – Cette loi de programmation se situe dans la droite ligne de la loi organique dont nous avons beaucoup débattu. Vous connaissez le point de vue de mon groupe sur celle-ci ; évidemment, celle-là ne peut recueillir notre assentiment. Nous voterons donc contre les articles et contre l'ensemble du projet de loi. L'hypothèse de réduction du déficit public se caractérise par une ampleur et une vitesse telles qu'elle risque d'entraîner des effets contre-productifs sur la croissance, qu'il s'agit pourtant de redresser.

A entendre MM. Emorine et Bourdin, je m'étonne qu'ils regrettent qu'on n'aille pas beaucoup plus loin dans la baisse des dépenses : le gouvernement précédent a tant ponctionné les recettes de l'Etat qu'une bonne partie des difficultés actuelles est due à la réduction de la participation des sociétés et des ménages les plus fortunés. Pourquoi continuer dans cette voie ? Je suis très sceptique sur l'ensemble des hypothèses présentées. Nous ne prenons pas le sujet par le bon bout. Je suis loin d'être optimiste sur la participation des collectivités territoriales. Faut-il rappeler que leur part dans le déficit public est très modeste ?

MM. Joël Bourdin, Jean-Paul Emorine et François Trucy. – Oui.

M. Philippe Marini, président. – Elle n'est que de 0,1 point de PIB !

Mme Marie-France Beaufils. – Il appartiendra au rapporteur de le confirmer. La réduction de leurs dépenses affectera directement l'économie, tant notre action territoriale est facteur de croissance ou de maintien des activités économiques, notamment dans le bâtiment et les travaux publics. Il faut en prendre conscience.

M. Edmond Hervé. – L'exécution des programmations révèle une « courbe en Iroquois ». Reconnaissons la prééminence constitutionnelle du pouvoir exécutif, mais veillons au respect des pouvoirs qui sont les nôtres. Je suis favorable à la création d'un Haut Conseil, mais comme Pierre Joxe, quand il siégeait au Conseil constitutionnel, je suis favorable à l'expression plurielle des dissidences qui font partie de la démocratie.

Le rapport spécial de M. Emorine sur le Conseil constitutionnel montre que nous ne sommes plus tout à fait dans le cadre de l'autorité judiciaire chère à la Constitution de 1958 ; à considérer le rôle du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, nous nous acheminons vers un véritable pouvoir judiciaire. Le droit et la loi ne coïncident plus.

Le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales est une priorité indispensable à la réalisation des objectifs fixés. Nous sommes dans une conjoncture nouvelle, totalement différente de celle que nous avons connue. Je ne suis pas sûr que les élus locaux l'aient bien compris.

M. Philippe Dominati. – Je partage l'objectivité de votre analyse, mais pas votre appréciation des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs. A partir de 2014, la croissance fait plus que doubler, de 0,8 % à 2 %. Les moyens que vous vous donnez pour y parvenir contredisent votre optimisme. Je ne reviendrai pas sur la suppression des heures supplémentaires, ni sur la stigmatisation du monde de l'entreprise, qui augurent mal d'un tel doublement de la croissance !

Votre trajectoire de déficit effectif fait apparaître un solde positif des administrations de sécurité sociale et un faible déficit des collectivités territoriales, grâce aux compensations versées par l'Etat. Le précédent gouvernement avait lancé une réforme de grande ampleur des collectivités territoriales. Rien n'est prévu à ce sujet dans votre programmation, alors que la réforme que vous vous êtes contentés d'abroger sans rien proposer entraînait une déflation de l'ordre du tiers du nombre des élus territoriaux.

Vous maintenez l'emploi public, ce qui rendra difficile l'accomplissement de votre objectif.

Les prélèvements obligatoires ont fait un bond en avant, en effet, sans doute à cause de la crise économique, qui a empêché de tenir les objectifs. Vous matraquez tout de suite mais, si l'on additionne les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, on s'aperçoit que vous remettez l'essentiel de l'effort à plus tard, après 2015.

Vous vous situez dans la logique de votre introduction : vos promesses ne seront pas tenues.

M. Jean Arthuis. – N'abusons pas des Hauts Conseils : en créer un des collectivités territoriales, c'est faire insulte au Sénat.

J'attache du prix au souhait exprimé par le président de regrouper en un tableau le PIB effectif, le PIB potentiel, l'effort structurel et le solde structurel.

Voici une programmation très plaisante : en 2017, elle abolit le déficit !

Je vous remercie de faire apparaître la courbe « en Iroquois », qui montre comment nous nous sommes constamment raconté des histoires, à propos de décisions qui n'étaient pas faciles à accepter par l'opinion publique ou certains intérêts catégoriels.

Comment respecter cette trajectoire sans réforme structurelle ? Nous avons perdu des activités et des emplois. Je viens de faire le point sur les gîtes ruraux de mon département : en 2009, on y comptait 1 % de Polonais, en 2011, 23 % ! Le phénomène de prestation de service par des agents de divers pays de

l'Union européenne et de Turquie, se substituant à nos propres emplois, s'accroît. Faute de réformes structurelles, nous continuerons à perdre entre 50 000 et 60 000 emplois tous les mois et le chômage ne cessera de croître. Ces belles prévisions sont excellentes, mais impossibles !

Je ne vois pas comment maîtriser la dépense publique. On a beaucoup parlé des 35 heures dans le secteur privé, mais le vrai problème se pose dans la sphère publique, où elles coûtent 25 milliards d'euros !

M. Yann Gaillard. – Très bien !

M. Jean Arthuis. – J'inaugurerai dimanche dernier les vestiaires d'un terrain de football avec pour l'arbitre un local aux normes pour les personnes handicapées. C'est par ce niveau absurde de normes que l'on active la dépense publique.

Quant aux collectivités territoriales, le compte n'y est pas. Comment le Gouvernement pourra-t-il se contenter de baisser les dotations de 1,5 milliard d'euros, alors que le PLFSS pour 2013 instaure de nouvelles cotisations à la charge des collectivités ?

Sans un minimum d'indications sur les réformes structurelles indispensables, cette projection est un exercice plaisant de réalité virtuelle.

M. Pierre Jarlier. – 1,5 milliard ne suffisent pas, dites-vous : de grâce, évitons des prélèvements trop importants sur les collectivités territoriales ! Le pacte de confiance sera sévère. Les collectivités participent grandement à la croissance dans nos territoires, notamment par l'investissement, et cette dynamique serait affaiblie au détriment de l'activité des territoires. D'ores et déjà, certaines dotations diminuent, en raison du recensement et de l'intercommunalité. L'an dernier, nous avons eu ici un vif débat sur la réduction de 200 millions d'euros des dotations aux collectivités. J'ai fait partie de ceux qui s'y sont opposés, je ne changerai pas d'avis.

M. Philippe Marini, président. – Nous pouvons retrouver des citations.

M. Pierre Jarlier. – Absolument ! M. Emorine a justement souligné que les collectivités supportent des charges nouvelles, en raison de l'APA, du RSA, mais aussi de nouvelles normes.

Comment prélèvera-t-on 750 millions d'euros supplémentaires par an, alors que les recettes de certaines collectivités baissent ? On ne peut envisager une telle ponction sans tenir compte de la capacité des collectivités à l'assumer. Un euro ne vaut pas la même chose pour une collectivité riche ou pour une pauvre.

M. Jean-Pierre Caffet. – Je serai moins sévère ! Ce projet de loi incarne une stratégie courageuse de rétablissement des comptes, après le mouvement engagé un peu tard, comme l'a reconnu le président de notre commission, en 2011 ; stratégie douloureuse, pour les prélèvements obligatoires comme pour la baisse des dépenses publiques, mais indispensable.

Elle repose sur le retour à un déficit structurel nul en 2016. Alors que la récente étude italienne qu'a évoquée M. Bourdin est controversée, un consensus se dégage sur l'efficacité à court terme de l'augmentation des prélèvements obligatoires, même s'il vaut mieux, à moyen et long termes, diminuer les dépenses publiques.

M. Joël Bourdin. – Nous sommes dans le moyen terme !

M. Jean-Pierre Caffet. – François Marc a rappelé le choix du Gouvernement : au début, relever les prélèvements obligatoires, tout en soutenant, à long terme, l'effort sur les dépenses publiques tout au long de la période. Cette stratégie est efficace. Il semble beaucoup plus intéressant d'intervenir d'abord sur les prélèvements obligatoires, quitte à les baisser ensuite.

La question de la crédibilité des hypothèses de croissance du PIB potentiel se pose évidemment. Je considère que le Gouvernement n'a pas chargé la barque...

M. Jean-Paul Emorine. – Voire...

M. Jean-Pierre Caffet. – La productivité du travail entre en ligne de compte...

M. Joël Bourdin. – Et la productivité des facteurs ?

M. Jean-Pierre Caffet. – Celle du capital aussi ! De deux choses l'une : soit on trouve les moyens d'investir, pour les entreprises, soit on ne les trouve pas. On peut discuter à l'infini de l'hypothèse de croissance. Je suis le premier à dire que rien n'est moins sûr. Mais si la trajectoire de 2 % n'est pas atteinte entre 2014 et 2017, la France ne sera pas isolée. Le problème se posera au niveau européen : comment favoriser la croissance au-delà du pacte engrangé cet été ? Le rythme de réduction des déficits concernera mécaniquement nombre de nos partenaires européens.

Cette stratégie claire et bien ciblée dans le temps repose sur des hypothèses que l'on peut considérer comme optimistes, mais si elle n'est pas atteinte, elle hissera le problème au niveau européen.

M. Philippe Marini, président. – Après cette défense bien structurée, la parole est au procureur...

M. Francis Delattre. – Toute la programmation repose sur des bases inexacts. Le montant de 24 milliards de prélèvements pour l'année en cours ignore les décisions prises par les collectifs de 2012 : ce sont au total entre 31 et 33 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires en 2013, soit 1,5 % du PIB. Aucun schéma économique ne peut assurer une croissance de 0,8 % avec un prélèvement de cette ampleur, qui, en général, absorbe la croissance potentielle. Celle-ci est à peu près juste, mais elle sera annihilée par le prélèvement global sur le PIB.

On ne peut comparer des outils fiscaux de nature différente. Lorsque nous avons mis 13 milliards d'euros sur la TVA dite sociale, nous nous

sommes engagés pour la compétitivité des entreprises ; en augmentant les impôts sur les sociétés, vous faites chuter drastiquement les possibilités d'investissement des PME comme des grands groupes.

Je ne vois pas comment, dans ces conditions, atteindre l'équilibre en 2017, sauf à engager, dès le départ, de vraies réformes de structure. Je suis rapporteur spécial de la mission « Pensions ». La petite mesure qui a été prise sur les dates des retraites présente un coût significatif pour l'Etat. Alors que le système aurait pu parvenir à l'équilibre en 2017 ou 2018, le problème se posera dès 2015.

Faute de réformes tendant à rendre notre économie plus compétitive, vous n'aurez pas 0,8 % de croissance et vous devrez affronter des difficultés. Sans vraie réforme, votre schéma restera virtuel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je ne retrouve pas dans votre texte l'annulation de l'ensemble des mesures prises par la précédente majorité, qu'il s'agisse des retraites, du non-remplacement des départs en retraite de fonctionnaires... au total, ce sont 20 milliards d'euros sur cinq ans.

J'ai écouté M. Caffet, mais nos lectures divergent. Le vrai débat est de nature économique : doit-on baisser les dépenses publiques ou relever les prélèvements obligatoires ? Evidemment, la première voie est infiniment plus difficile, et je peux comprendre que la majorité veuille nous faire croire qu'elle serait plus récessive que l'augmentation des prélèvements obligatoires. Je n'en crois rien, et l'avenir le montrera. Nous sommes au cœur d'un choix économique qui engage les finances de notre pays pour les cinq années à venir. Personne n'a de certitudes ; ce qui peut faire la différence, c'est la perspective dans laquelle on s'inscrit : vise-t-on le court, le moyen ou le long terme ? Pour ma part, je préconise la baisse des dépenses publiques.

M. Jean-Vincent Placé. – La perspective des 3 % fait débat. Le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, a déjà qualifié l'objectif d'intenable et même d'absurde. En fidèle soutien du Gouvernement, je n'irai pas jusque là, mais beaucoup s'interrogent, y compris le premier secrétaire du parti socialiste, Harlem Désir. Les réalités économiques sont-elles bien prises en compte ? Pour ma part, je doute qu'on atteigne les 0,8 % de croissance en 2013 et 2 % au-delà. En revanche, les impôts augmentent moins que le précédent gouvernement ne les avait baissés.

Autre sujet d'inquiétude : d'après la trajectoire triennale, le budget de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables perdrait 11,5 %. La culture, le logement, le travail et l'emploi ne sont pas mieux lotis avec des baisses respectives de 7,5 %, 5,7 % et 4,8 %. La réalité de ces 3 % va nous apparaître bien vite, dès l'été 2013...

M. Philippe Marini, président. – Dès le printemps !

M. Jean-Vincent Placé. – Enfin, je m'interroge sur la pertinence de la baisse des dépenses publiques de ce budget : sans être de rigueur, il est bien austère et rigoureux...

M. François Marc, rapporteur. – Beaucoup de nos collègues s'expriment en fonction de leurs convictions. Ce document est d'orientation, il définit une ambition et une stratégie. Toutefois, il s'agit d'une loi ordinaire dont les mesures d'application seront prises en loi de finances chaque année. Le point sur lequel tout le monde s'accorde, c'est la difficulté de l'exercice. Chacun en a conscience, c'est bel et bien une succession d'étapes de montagne qui attend ceux qui nous gouvernent.

A ceux qui mettent en doute l'équilibre de la répartition des efforts dans le temps, prétendant que par souci de facilité, on se livrerait dans un premier temps à une sorte de matraquage, pour remettre à plus tard les efforts sur les dépenses, je rappelle que nous sommes guidés, d'une part, par l'exigence européenne des 3 %, et, d'autre part, par la volonté d'éviter un politique trop restrictive à court terme. Dans les cercles autorisés, on évoque de nouveau beaucoup les théories keynésiennes, selon lesquelles la dépense publique aurait des effets moins récessifs.

M. le Président, ce n'est pas moi qui juge juridiquement contraignantes les dispositions des articles 16 et 17 : c'est le dispositif du projet de loi qui est conçu ainsi. Ils entraînent effectivement une obligation de faire pour le gouvernement, bien que les sanctions en cas de non-respect soient en effet limitées.

Les questions techniques sur le solde réel, structurel, conjoncturel, la production et le PIB potentiel seront explicitées dans un document auquel nous travaillons.

Le président évoque, non sans malice, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). La règle du plafonnement, qui s'applique globalement aux taxes affectées, n'interdit pas de traiter mieux certains opérateurs que d'autres : il s'agit d'un arbitrage gouvernemental sur lequel le Parlement sera appelé à se prononcer.

La stabilisation en valeur des niches a un intérêt limité du point de vue du pilotage des finances publiques : c'est le montant global des mesures nouvelles sur les recettes qui importe, qu'elles proviennent des niches ou pas. En revanche, la lutte contre les niches est intéressante du point de vue de la justice fiscale et, en ce sens, des investigations complémentaires seraient bienvenues.

Quelques éléments sur le solde structurel. L'écart entre le PIB potentiel et le PIB effectif est l'écart de production. Sachant que la dépense publique représente à peu près la moitié du PIB, on obtient le solde conjoncturel en multipliant cet écart par environ 0,5. Le solde structurel s'en déduit aisément.

Jean-Paul Emorine a évoqué les collectivités territoriales : je m'étonne des points de vue diamétralement opposés qui se sont exprimés au sein de l'UMP. Certains déplorent qu'elles ne soient pas suffisamment touchées par les mesures d'économie...

M. Philippe Marini, président. – Les expressions sont plus ou moins décomplexées.

M. François Marc, rapporteur. – ... d'autres nous reprochent de trop prélever sur leur ressources. Les échanges à venir s'annoncent serrés, notamment sur les 750 millions d'euros évoqués par Pierre Jarlier.

M. Francis Delattre. – Ce qui est sûr, c'est que la somme dépasse 200 millions.

M. François Marc, rapporteur. – Pour les dépenses de personnel, nous ne raisonnons plus en termes d'effectifs mais de masse salariale de l'Etat : celle-ci s'élève dans le projet de loi de finances pour 2013 à 80,6 milliards d'euros, en hausse de seulement 0,2 milliard d'euros par rapport à 2012. C'est très peu. Sur l'ensemble de la programmation, elle ne progresse pas de plus de 1 % par an. Comment parvenons-nous à cette maîtrise des dépenses salariales ?

Mme Fabienne Keller. – C'est magique.

M. François Marc, rapporteur. – Grâce à une stabilisation des effectifs, par un moindre niveau des mesures catégorielles, et à l'amélioration du glissement vieillesse-technicité, le GVT. Enfin, les plafonds d'emplois des opérateurs de l'Etat prévoient une maîtrise de leurs effectifs, qui avaient crû de 6,1 % entre 2007 et 2012 : nous ne pouvons continuer sur cette tendance.

Joël Bourdin nous reproche de surestimer la croissance : avec le TSCG, ce débat perd de son intérêt puisque désormais nous sommes jugés sur la trajectoire du solde structurel.

M. Jean Arthuis. – Si les trois millions de chômeurs trouvent du travail...

M. François Marc, rapporteur. – Marie-France Beaufilex exprime des réticences sur la loi de programmation. Nous avons l'obligation juridique de ramener notre déficit public sous le seuil des 3 %. Si nous ne le faisons pas, nous nous exposons non seulement à des sanctions, mais à une perte de crédibilité de notre politique de finances publiques. Qu'elle se rassure : ses préoccupations de justice fiscale sont prises en compte dans le projet de loi de finances.

Edmond Hervé évoque le Conseil constitutionnel : le Parlement prendra ses responsabilités, mais je partage son point de vue sur la nécessité d'un dialogue.

Philippe Dominati revient sur la compétitivité : c'est la préoccupation première du Gouvernement. Un débat de fond se prépare, avec des projets à la clé.

Jean Arthuis réclame des réformes structurelles : le débat va s'ouvrir ici même avec M. Gallois que nous auditionnerons le 7 novembre prochain ; il se poursuivra en avril dans le cadre du programme national de réforme, que nous examinerons en même temps que le programme de stabilité. Quant aux

dépenses, leur évolution en volume a été ramenée depuis plusieurs années de 1,3 % par an à 0 %, grâce au « zéro volume ». Ne soyons pas défaitistes : notre trajectoire porte ses fruits, il s'agit maintenant d'aller plus loin et plus fort. Dans ces conditions, je ne doute pas de son soutien actif à la démarche que nous avons engagée.

L'anxiété de Pierre Jarlier est partagée par plusieurs collègues. Je remercie Jean-Pierre Caffet de son soutien. Il ne s'agit ici, ni plus ni moins, que d'honorer l'engagement précis de François Hollande de redresser les finances publiques.

Notre collègue Delattre a cité des chiffres : en 2013, il y a 30 milliards de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, en tenant compte des effets en 2013 des mesures votées par la majorité précédente.

M. Francis Delattre. – Ce n'est pas 24 milliards.

M. François Marc, rapporteur. – C'est 30 milliards.

Madame Des Esgaulx, toutes les mesures coûteuses en recettes et en dépenses sont compensées et au-delà : les chiffres présentés aujourd'hui sont nets. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas d'effort sur les dépenses : 0,4 point de PIB par an sur la période à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, soit 8 milliards par an en moyenne, voilà un effort très lourd.

Enfin, j'invite notre collègue Placé à faire état de ses inquiétudes dans les discussions à venir.

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget. – L'excellence du propos du rapporteur me dispense de tout commentaire.

EXAMEN DES ARTICLES ET DES AMENDEMENTS

M. Philippe Marini, président. – L'adoption des amendements de caractère technique présentés par le rapporteur ne préjuge pas du vote sur l'ensemble du texte.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 2 à l'article premier est rédactionnel.

M. Philippe Marini, président. – Est-il usuel dans un texte juridique d'indiquer un sigle, en l'occurrence, « PIB » ? Nos grands anciens ne seraient-ils pas choqués ?

M. François Marc, rapporteur. – Il figurera uniquement dans un tableau du rapport annexé.

M. Philippe Marini, président. – Les grands anciens sont saufs !

L'amendement rédactionnel n° 2 à l'article premier est adopté.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 3 à l'article 2 complète l'effort rédactionnel de l'Assemblée nationale en précisant le mode de calcul du solde structurel.

M. Jérôme Cahuzac. – Avis favorable.

L'amendement n° 3 à l'article 2 est adopté.

L'amendement de coordination n° 4 à l'article 2 bis est adopté, de même que l'amendement de précision n° 5 au même article.

M. François Marc, rapporteur. – L'amendement n° 8 à l'article 19 est de précision.

M. Philippe Marini, président. – Cette précision semble-t-elle acceptable au ministre ?

M. Jérôme Cahuzac. – Indispensable !

L'amendement n° 8 à l'article 19 est adopté.

M. Philippe Marini, président. – Monsieur le rapporteur, vous préconisez l'adoption du texte.

M. François Marc, rapporteur. – Je propose que la commission des finances adopte le projet de loi modifié par les amendements qui viennent d'être adoptés.

La commission décide de rejeter le texte résultant de ses travaux par 23 voix contre, 18 voix pour et 1 abstention, après prise en compte des délégations de vote.

M. Philippe Marini, président. – A la suite du rejet du texte par la commission, je suggère d'autoriser la publication d'un rapport comportant l'analyse du dispositif par le rapporteur, avec un rappel de notre position finale, des commentaires d'articles détaillés comparant le droit existant et le dispositif proposé mais sans l'habituelle « position » du rapporteur, le compte-rendu de nos riches débats en commission et le tableau comparatif.

Il en est ainsi décidé.

ANNEXES

I. LEXIQUE

Croissance potentielle	Croissance de long terme de l'économie, résultant de l'évolution de la population active, de l'investissement et de la productivité globale des facteurs.
Débat d'orientation des finances publiques	Débat parlementaire (facultatif), généralement tenu en juillet, sur le rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques pour l'année suivante (article 48 de la LOLF).
Déficit excessif	Dans le cadre du pacte de stabilité, cette procédure désigne un déficit ne respectant pas son volet « correctif », c'est-à-dire supérieur à 3 points de PIB ou ne permettant pas de respecter la règle de dette.
Déficit public structurel	Déficit public partiellement corrigé des effets de la conjoncture (mais pas des fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).
DOFP	Voir <i>Débat d'orientation des finances publiques</i> .
Ecart de production	Ecart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (en anglais, <i>output gap</i>).
Effort structurel	Evolution du déficit dépendant de l'action du Gouvernement (mesures nouvelles sur les recettes + diminution du ratio dépenses/PIB potentiel).
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	Rapport entre la croissance spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur.
LF	Loi de finances. LFA : loi de finances de l'année.
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale. LFSSA : LFSS de l'année.

Loi de programmation des finances publiques	Loi, de même niveau dans la hiérarchie des normes que les lois ordinaires, ayant pour fondement l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, et déterminant une programmation indicative des finances publiques. Il y en a eu deux : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances.
LPFP	Voir <i>Loi de programmation des finances publiques</i> .
Mesure nouvelle	Mesure législative ou réglementaire tendant à augmenter ou à réduire les recettes publiques. L'expression « mesure nouvelle » implique que l'impact de la disposition concernée est toujours exprimé pour une année donnée, et par rapport au droit de l'année précédente.
OMT (au sens du pacte de stabilité)	Objectif à moyen terme. Il s'agit de l'objectif de solde structurel que les Etats doivent inscrire dans leurs programmes de stabilité.
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie.
Pacte de stabilité	Règles de politique budgétaire fixées par le droit communautaire (TFUE, protocole n°12 et droit dérivé). Le pacte de stabilité comprend deux volets : - un volet « préventif », selon lequel les Etats doivent s'engager dans leurs programmes de stabilité à respecter une certaine trajectoire, et qui depuis novembre 2011 permet des sanctions en cas d'écart par rapport à la trajectoire de solde structurel ; - un volet « correctif », interdisant aux Etats d'avoir un déficit public ou une dette publique de plus de respectivement 3 et 60 points de PIB.
PIB potentiel	PIB maximal sans tensions inflationnistes.
PLFA	Projet de loi de finances de l'année.
PLF	Projet de loi de finances.

PLFR	Projet de loi de finances rectificative.
PLFSSA	PLFSS de l'année.
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale.
Programmation pluriannuelle des finances publiques	Programmation (succincte) des finances publiques prévue par l'article 50 de la LOLF, et annexée aux projets de lois de finances.
Programme de stabilité	Document (reposant sur l'article 121 du TFUE et le règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997) que les Etats membres de la zone euro ont obligation de transmettre annuellement à la Commission européenne, et qui constitue la programmation à moyen terme de leurs finances publiques. Depuis 2011 la transmission de ce document a lieu en avril (et non en décembre), dans le cadre du « semestre européen ».
<i>Six-pack</i>	Six textes de droit communautaire dérivé, adoptés en novembre 2011, dont quatre – trois règlements ¹ et une directive ² – concernent le pacte de stabilité, les deux autres (deux règlements ³) concernant les « déséquilibres macroéconomiques excessifs ». Ces textes renforcent le pacte de stabilité, notamment par un mécanisme de sanctions à la « majorité qualifiée inversée ».
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹ Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le 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 ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

³ Les deux autres règlements (n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques) concernent non le pacte de stabilité, mais la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 par 25 Etats de l'Union européenne. Il s'agit d'un traité intergouvernemental. Il ne fait pas partie du pacte de stabilité.
TUE	Traité sur l'Union européenne.
<i>Two-pack</i>	Deux propositions de règlement ¹ , actuellement en cours de discussion, présentées par la Commission européenne le 30 novembre 2011.

¹ Proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) ; proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

II. L'ARTICLE 3 DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :

a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;

b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) ;

d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;

e) un mécanisme de correction est 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 comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de

préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

3. Aux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables.

Par ailleurs, les définitions suivantes sont également applicables aux fins du présent article :

a) le « solde structurel annuel des administrations publiques » signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ;

b) les « circonstances exceptionnelles » font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.

**III. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION
PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)**

(voir page suivante)



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.6.2012
COM(2012) 342 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

Contexte

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne oblige les États membres à considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et à mener leurs politiques budgétaires en fonction de la nécessité de maintenir des finances publiques saines.

Les crises économique et financière mondiales ont mis au jour les faiblesses de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union économique et monétaire. Un train de réformes – appelé «six-pack» - a déjà été adopté et est entré en vigueur en décembre dernier. Mais la situation économique et financière reste préoccupante, et fait apparaître clairement les risques de retombées économiques et budgétaires entre les États membres de la zone euro.

Dans ce contexte, la Commission a présenté le 23 novembre 2011 deux nouvelles propositions législatives visant à renforcer les mécanismes de surveillance dans la zone euro, ainsi qu'un livre vert sur les obligations de stabilité de la zone euro. Ce «two-pack» comporte deux propositions:

- le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de budgets et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.
- le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres dont la stabilité financière au sein de la zone euro est menacée ou risque de l'être.

En outre, compte tenu de ces éléments et en vue de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé par vingt-cinq États membres le 2 mars 2012, renferme un pacte budgétaire (Titre III). L'objectif est d'ancrer ces engagements dans le droit de l'UE dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur.

Dans le cadre de ce pacte budgétaire, les parties contractantes introduisent dans leur droit national des règles portant sur un mécanisme de correction 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 (article 3, paragraphe 1, point e) et paragraphe 2).

En outre, conformément au TSCG (article 3, paragraphe 2), les mécanismes de correction sont mis en place «sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles».

La présente communication est adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG, dans l'intérêt général de l'Union et pour contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Elle présente les principes communs qui sous-tendent les mécanismes nationaux de correction. Au nombre de sept, ces principes sont exposés dans l'annexe. Ils couvrent les principaux aspects à prendre en compte lors de l'élaboration des mécanismes de correction, notamment leur statut juridique, la cohérence avec le cadre de l'UE, le déclenchement des mécanismes, la nature, l'ampleur et le calendrier de la correction, ses instruments opérationnels, l'application de clauses dérogatoires possibles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions de surveillance.

L'article 3 du TSCG invite également la Commission à proposer un calendrier pour une convergence rapide des parties contractantes vers leur objectif à moyen terme (OMT) respectif, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. La Commission présentera ce calendrier dans le courant de l'année. Les plans d'assainissement présentés par les États membres dans la dernière version actualisée de leur programme de stabilité ou de convergence serviraient de référence pour déterminer le rythme de la convergence vers l'OMT. Ils devraient être réexaminés en fonction des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, notamment en ce qui concerne le caractère approprié de l'OMT et les principes de la stratégie de sortie à la lumière des perspectives macroéconomiques, en particulier la différenciation fondée sur la vulnérabilité budgétaire.

1. Statut juridique des règles relatives aux mécanismes de correction et relation avec le cadre de l'UE

Conformément au TSCG, les règles portant sur les mécanismes de correction prennent effet dans le droit national «au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon». Ainsi, le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire. Par ailleurs, comme l'indique clairement le TSCG et comme le rappelle le principe 1), «ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux». Ces caractéristiques doivent faire en sorte que les règles budgétaires façonnent effectivement les politiques budgétaires nationales, tout en reconnaissant les droits fondamentaux des parlements.

Le principe 2) souligne la nécessaire *cohérence* des mécanismes nationaux de correction *avec les règles budgétaires de l'UE*. Les exigences du pacte budgétaire s'inscrivent dans une démarche plus large, amorcée par la réforme récente du pacte de stabilité et de croissance (le «six-pack»), qui renforce l'appropriation nationale du cadre de surveillance de l'Union. Par conséquent, le TSCG fait référence à des notions existantes de surveillance budgétaire, notamment «l'objectif à moyen terme» et la «trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation», l'«écart important» et les «circonstances exceptionnelles». Le principe 2) précise que l'élaboration des mécanismes nationaux est étroitement liée aux concepts et règles de l'UE, bien qu'une certaine souplesse puisse être admise s'agissant des méthodologies nationales précises, afin de tenir compte des particularités de chaque pays.

2. Substance des mécanismes de correction: déclenchement, nature de la correction, instruments opérationnels, clauses dérogatoires

Comme établi au principe 3), *les mécanismes de correction devraient être déclenchés* dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Cela implique l'existence de dispositions déterminant au préalable les critères d'évaluation d'un écart important. Le principe 3) reconnaît également que moyennant ces conditions, les parties contractantes peuvent utiliser divers mécanismes et critères. Par exemple, le déclenchement des mécanismes de correction peut reposer sur des critères au niveau de l'UE, des critères spécifiques du pays, ou une combinaison des deux. Des décisions prises au niveau européen établissant l'existence d'un écart important permettraient tout naturellement de déclencher les mécanismes de correction. Par ailleurs, les critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils reflètent le concept d'écart important, peuvent constituer des déclencheurs appropriés en présentant l'avantage supplémentaire d'intervenir plus rapidement.

La *nature de la correction*, son ampleur et son calendrier font l'objet du principe 4) qui donne une orientation opérationnelle concrète tout en évitant une approche trop rigide.

Par conséquent, le principe 4) comporte cinq sous-principes:

- Premièrement, il est demandé que des règles prédéfinies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction, limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important.
- Deuxièmement, les écarts plus importants devraient conduire à des corrections plus radicales, conformément à une règle logique de proportionnalité.
- Troisièmement, le point de référence pour déterminer la correction serait le respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, pour refléter l'esprit du pacte budgétaire, qui vise avant tout au respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement. Plus précisément, un État membre qui s'écarte de sa trajectoire d'ajustement devrait en principe conserver le calendrier fixé pour atteindre l'OMT. Un État membre qui aurait atteint l'OMT et qui s'en écarterait ensuite devrait revenir à l'OMT dans un délai raisonnable, à savoir dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté ou l'année d'après. Toutefois, le scénario de référence n'exclut pas totalement une certaine souplesse, en fonction des circonstances exactes.
- Quatrièmement, les mécanismes de correction devraient constituer des éléments essentiels de stabilité dans le cadre budgétaire, afin d'éviter le «syndrome de la cible mobile», typique dans les réponses apportées aux dérapages budgétaires. À cette fin, les mécanismes de correction devraient garantir le respect des objectifs budgétaires cruciaux définis avant l'apparition de l'écart important.
- Cinquièmement, dès que la correction est engagée, il y a lieu d'adopter un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs pendant la période de correction, afin de renforcer la crédibilité des mécanismes.

Le *fonctionnement opérationnel* des mécanismes de correction constitue également un aspect important de l'élaboration des mécanismes de correction. Le principe 5) reconnaît que les règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures discrétionnaires dans le volet des recettes peuvent jouer un rôle essentiel, en sachant que ces agrégats reflètent plus rapidement les décisions discrétionnaires des autorités budgétaires que les résultats budgétaires ou les soldes corrigés des variations conjoncturelles. Un autre élément crucial que les États membres

doivent envisager au moment d'élaborer leurs systèmes concerne la coordination entre tous les niveaux de l'administration, ou entre certains d'entre eux, dans la réponse à donner à un écart budgétaire important, afin de renforcer la crédibilité de leurs mécanismes. Ces mécanismes de coordination n'entraîneraient pas nécessairement une répartition prédéterminée de la correction entre l'administration centrale et les autres niveaux de l'administration. Toutefois, des mesures de sauvegarde suffisantes doivent faire en sorte que le comportement de sous-secteurs de l'administration ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'État, dont l'administration centrale doit répondre devant les autorités de l'UE.

L'idée selon laquelle les règles budgétaires devraient permettre de réagir à des circonstances particulièrement défavorables est prise en compte depuis longtemps dans le cadre de surveillance de l'UE et l'est également dans le TSCG. Le principe 6) prévoit que les éventuelles *clauses dérogatoires* soient étroitement liées aux notions approuvées au niveau de l'UE, de manière à promouvoir la cohérence et à empêcher des définitions trop laxistes des circonstances exceptionnelles. De même, la suspension éventuelle du mécanisme de correction rendue possible par une clause dérogatoire ne peut être accordée que pour une durée déterminée, et elle doit être suivie, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, par un ajustement opéré à un rythme minimum correspondant au moins à celui prévu par le pacte de stabilité et de croissance. De même, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, il y a lieu de mettre en œuvre un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs.

3. Rôle et indépendance des institutions de surveillance

Si les autorités budgétaires sont chargées d'assurer le respect des mécanismes de correction, les *institutions de surveillance* nationales jouent un rôle déterminant pour accroître la crédibilité et la transparence, comme l'indique le dernier des principes proposés (principe 7). Ces organismes devront évaluer le fonctionnement des mécanismes de correction conformément aux règles nationales à différents stades du déclenchement et de la mise en œuvre de la correction, y compris le recours éventuel à des clauses dérogatoires.

Le principe «se conformer ou s'expliquer» – en vertu duquel les États membres concernés doivent suivre l'avis de ces organismes de surveillance ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires.

L'indépendance de l'autonomie fonctionnelle de ces organismes est une caractéristique fondamentale qui leur permet de jouer efficacement leur rôle dans la politique budgétaire nationale. Le principe 7) comporte plusieurs dispositions dans ce sens. Tout d'abord, afin de garantir l'appropriation, la mise en place des institutions de surveillance devrait être conforme au paysage institutionnel existant et à la structure administrative spécifique du pays. Ensuite, différents critères sont mis en avant pour garantir une autonomie fonctionnelle élevée. Les dispositions légales devraient ancrer le régime statutaire, le mandat et la responsabilité de ces organismes. Par ailleurs, des mesures de sauvegarde rigoureuses devraient être mises en place concernant les nominations et l'adéquation des ressources ainsi que l'accès à l'information dans le cadre du mandat. Ces conditions sont nécessaires pour permettre aux institutions de surveillance de travailler efficacement et de garantir la transparence et la crédibilité de ces mécanismes. Il faudrait également veiller à leur permettre de communiquer librement avec le public.

ANNEXE

Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

1) [Statut juridique] Le mécanisme de correction est ancré dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Le mécanisme respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

2) [Cohérence avec le cadre de l'UE] Les mécanismes de correction nationaux sont étroitement liés aux concepts et règles du cadre budgétaire européen. Ceci s'applique en particulier à la notion d'«écart important» et à la définition des clauses dérogatoires possibles. La correction, en termes d'ampleur et de durée, doit être conforme aux éventuelles recommandations adressées à l'État membre concerné au titre du pacte de stabilité et de croissance.

3) [Déclenchement] Le déclenchement du mécanisme de correction intervient dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Le mécanisme de correction peut être déclenché par des critères au niveau de l'UE ou par des critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils remplissent la condition mentionnée ci-dessus. Pour autant que cette condition soit respectée, tant les mécanismes ex ante qui fixent les objectifs budgétaires visant à éviter l'apparition d'écarts que les mécanismes ex post qui déclenchent la correction en réponse à des écarts peuvent satisfaire aux exigences.

4) [Nature de la correction] L'ampleur et la durée de la correction sont régies par des règles prédéfinies. Les écarts plus importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement conduisent à des corrections plus importantes. Le rétablissement de l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT dans le délai prescrit, et son maintien par la suite, constituent le point de référence pour le mécanisme de correction. Le mécanisme de correction assure le respect d'objectifs budgétaires essentiels définis avant l'apparition de l'écart important, évitant ainsi toute déviation durable par rapport aux objectifs budgétaires généraux définis avant l'apparition de l'écart important. Dès que la correction est engagée, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

5) [Instruments opérationnels] Le mécanisme de correction peut donner un rôle opérationnel de premier plan aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires, notamment dans le déclenchement du mécanisme et la mise en œuvre de la correction, dans la mesure où ces règles sont cohérentes avec la réalisation de l'OMT et le

respect de la trajectoire d'ajustement. L'élaboration du mécanisme de correction tient compte de dispositions relatives à la coordination de l'ajustement budgétaire entre tous les sous-secteurs de l'administration, ou certains d'entre eux, en cas de déclenchement.

6) [Clauses dérogatoires] La définition des clauses dérogatoires possibles se fonde sur la notion de «circonstances exceptionnelles» au sens du pacte de stabilité et de croissance. Il peut s'agir d'un événement inhabituel échappant au contrôle de l'État membre concerné avec une incidence majeure sur la situation des finances publiques, ou d'une période de récession économique grave au sens du pacte de stabilité et de croissance, y compris au niveau de la zone euro. La suspension du mécanisme de correction opérée en application d'une clause dérogatoire est temporaire. Le mécanisme de correction prévoit un rythme minimum d'ajustement structurel dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, correspondant au moins au rythme prévu par le pacte de stabilité et de croissance. Dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

7) [Rôle et indépendance des institutions de surveillance] Des organismes indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle et agissant comme des institutions de surveillance contribuent à la crédibilité et à la transparence du mécanisme de correction. Ils procèdent à des évaluations publiques de l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux, et de l'apparition de circonstances justifiant l'application, la prolongation et la levée de clauses dérogatoires. L'État membre concerné est tenu de se conformer à l'avis de ces organismes ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas. La mise en place de ces organismes tient compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative spécifique du pays. Ces organismes s'appuient sur des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir: i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

TITRE I^{ER}

TITRE I^{ER}

PROGRAMMATION 2012-2017

PROGRAMMATION 2012-2017

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

CHAPITRE I^{ER}

CHAPITRE I^{ER}

Les objectifs généraux des finances publiques

Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

Article 2

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la

L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité,

Réunie le mercredi 31 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe MARINI, la commission n'a pas adopté de texte sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

En conséquence, et en application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Texte du projet de loi

coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, est l'équilibre structurel des finances publiques.

Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport ~~annexé~~ mentionné à l'article 1^{er}, la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :

1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques :

(en points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,3</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	<i>-3,6</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

2° Évolution du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est l'équilibre structurel des finances publiques.

Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport mentionné à l'article 1^{er}, la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :

1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques tel que défini à l'annexe 2 au rapport annexé à la présente loi :

Tableau sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

—

(en points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
<i>Dont :</i>						
- Administrations publiques centrales	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1
- Administrations publiques locales	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
- Administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Article 3

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique, du

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Tableau sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

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

(en points de produit intérieur brut)

	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
Effort structurel	<u>1,4</u>	<u>1,9</u>	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>	<u>0,4</u>	<u>0,1</u>
<i>Dont :</i>						
- Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	<u>1,1</u>	<u>1,6</u>	<u>0,1</u>	<u>0,1</u>	<u>0</u>	<u>-0,3</u>
- Effort en dépenses	<u>0,3</u>	<u>0,3</u>	<u>0,4</u>	<u>0,4</u>	<u>0,4</u>	<u>0,4</u>

Article 3

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

—

Texte du projet de loi

taux de prélèvement obligatoire et de la dette publique s'établissent comme suit :

(en points de produit intérieur brut)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,5	46,7	46,6	46,3
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

Article 4

I.– Lorsque sont constatés des écarts importants entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel, c'est-à-dire représentant au moins 0,5% du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25% du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, le Gouvernement :

1° Explique les raisons de ces écarts à l'occasion de la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

publique, du taux de prélèvements obligatoires et de la dette publique s'établissent comme suit :

Tableau sans modification.

Article 4

I.– Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité :

1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} :

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

2° Propose des mesures de correction dont il est tenu compte lors de l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

~~Cet écart est apprécié dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous jacent tel que défini dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er}.~~

Ces mesures, qui portent sur tout ou partie des administrations publiques, permettent de revenir sur la trajectoire initiale de solde structurel dans un délai maximum de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté.

II.– Les obligations prévues aux troisième et cinquième alinéas du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

III.– Lorsque les circonstances exceptionnelles ne s'appliquent plus, 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

2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Alinéa supprimé.

Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

II.– Les obligations prévues au 2° du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies à l'article 3 du traité, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, précité.

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

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

CHAPITRE II

**L'évolution des dépenses publiques
sur la période 2012 - 2017**

Article 5

I.– L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 milliards d'euros, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances pour chacune des années en cause.

II.– Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années mentionnées au I, stabilisé en valeur au niveau figurant dans la loi du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

CHAPITRE II

**L'évolution des dépenses publiques
sur la période 2012 - 2017**

Article 5

I.– L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 milliards d'euros, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.

II.– Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 278,742 milliards d'euros.

**Texte élaboré par la Commission en vue de son
adoption en séance publique**

Texte du projet de loi

III.– En vue d'assurer le respect des orientations définies ci-dessus, sont mis en réserve chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, au moins 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel, et au moins 5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Article 6

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs tels qu'autorisés pour l'année 2012 à la date du 15 mai 2012 sont stabilisés sur la période de programmation.

Article 7

Les opérateurs de l'État contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses. Ils y contribuent également par la maîtrise de leurs ressources, notamment par la diminution progressive de la part qui leur est affectée du produit des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Article 8

Texte adopté par l'Assemblée nationale

III.– Afin d'assurer le respect des orientations définies aux I et II, chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel », et au moins 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

Article 6

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation.

Article 7

Les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures, contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, le cas échéant, par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués.

Article 8

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

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

Article 9

I.– L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5

II.– L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, tel que précisé dans le rapport annexé prévu à l'article 1^{er}, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

III.– Une partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de cet objectif, est mise en réserve au début de chaque exercice.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification.

Article 9

I.– L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Tableau sans modification.

II.– L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, est, à périmètre constant, fixé aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Tableau sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

—

CHAPITRE III

**L'évolution des dépenses de l'Etat
sur la période 2013 - 2015**

Article 10

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits ~~de l'Etat~~ alloués aux missions du budget général hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions » respectent, à périmètre constant, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

CHAPITRE III

**L'évolution des dépenses de l'Etat
sur la période 2013 - 2015**

Article 10

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat, hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, respectent, à périmètre constant, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

**Texte élaboré par la Commission en vue de son
adoption en séance publique**

—

Texte du projet de loi

Crédits de paiement	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (Périmètre constant 2013)			
	Loi de Finances pour 2012 (périmètre constant 2013)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,43	2,38	2,35
Défense	30,35	30,15	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	1,08	1,08
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	7,28	7,08
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	8,83	8,66
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	2,57	2,56
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,12	9,68	9,74
<i>Pour mémoire</i> : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Tableau sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

—

Texte du projet de loi

Article 11

La réduction annuelle totale par rapport à la LFI 2012 des mesures afférentes aux impositions de toute nature visées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 précitée, est au moins égale aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en millions d'euros :

2013	2014	2015
126	200	400

Article 12

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixée, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

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

Cette enveloppe désigne l'ensemble constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 11

La réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée est au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros :

Tableau sans modification.

La réduction mentionnée au premier alinéa du présent article est appréciée une année donnée par rapport au produit mentionné à l'article 46 dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Article 12

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Tableau sans modification.

Cet ensemble est constitué par :

1° Sans modification.

2° Sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les modalités de répartition de cette enveloppe sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

CHAPITRE IV

L'évolution des recettes publiques

Article 13

L'incidence appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente, des mesures adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012 et afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être inférieure aux montants retracés ci-dessous exprimés, en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	0	-1	-3	-7

Texte adopté par l'Assemblée nationale

3° Sans modification.

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

CHAPITRE IV

L'évolution des recettes publiques

Article 13

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

Tableau sans modification.

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

II (nouveau).- À compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées à la première phrase.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

—
CHAPITRE V

Affectation des surplus de recettes

Article 14

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 toute nature établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

CHAPITRE VI

Limitation de la durée des niches fiscales et sociales

Article 15

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013, ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—
CHAPITRE V

Affectation des surplus de recettes

Article 14

Sans modification.

CHAPITRE VI

Limitation de la durée des niches fiscales et sociales

Article 15

Sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement public excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Les évaluations et les contre-expertises indépendantes mentionnées ci-dessus sont transmises au Parlement.

Les dispositions du présent article sont mises en œuvre dans des conditions fixées par décret.

Article 17

Les dépenses fiscales d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part, font l'objet chaque année d'une évaluation de leur efficacité et de leur efficacité.

Cette évaluation porte chaque année sur un cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette ~~mentionnés ci-dessus~~ et sur l'ensemble

Texte adopté par l'Assemblée nationale

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

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

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

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

Article 17

Les dépenses fiscales d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité.

Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Article 18

~~Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les comptes publics, comportant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.~~

~~Ce rapport présente les projections d'évolution des comptes des administrations publiques notamment celles ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale.~~

Article 19

Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Alinéa sans modification.

Article 18

Supprimé.

Article 19

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Alinéa sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique

Article 19 bis (nouveau)

I.- Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

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

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

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

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

1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

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

Texte du projet de loi

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS

Article 20

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Article 21

À l'exception de ses articles 12 et 14 la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est abrogée.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS

Article 20

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Article 21

Sans modification.

Texte élaboré par la Commission en vue de son adoption en séance publique