



N° 234

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2012.

PROJET DE LOI

de **programmation des finances publiques**
pour les années **2012 à 2017**,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean-Marc AYRAULT,
Premier ministre,

PAR Pierre MOSCOVICI,
ministre de l'économie et des finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi constitue une nouvelle étape, après la loi de finances rectificative du 16 août 2012, et avec les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PFLSS) pour 2013, du redressement des comptes publics dans la justice engagé par le Gouvernement.

Ce projet de loi de programmation des finances publiques (PLPPF) vise à organiser, sur la durée de la législature, ce redressement dans la solidarité et la responsabilité, par un partage équilibré de l'effort entre maîtrise exigeante de la dépense, sur tous les champs de l'action publique, et effort en recettes, dans le cadre d'une réforme fiscale visant à rétablir l'équité dans les prélèvements et à maintenir notre potentiel de croissance, en faisant contribuer d'abord les plus grandes entreprises et les ménages les plus aisés.

Ce projet fixe par ailleurs de manière pérenne des règles responsables de gestion des finances publiques, conformes au nouveau cadre européen défini par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, dont la ratification a été proposée au Parlement. Il anticipe en cela les dispositions du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques déposé au Parlement le 19 septembre 2012. Ces règles visent à garantir le respect de la trajectoire de désendettement de notre pays, notamment en encadrant l'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires, mais également en garantissant, le cas échéant, la correction des écarts significatifs qui pourraient apparaître par rapport à cette trajectoire. Enfin, le projet propose plusieurs dispositions propres à assurer une transparence accrue des finances publiques au profit du Parlement et des citoyens.

Depuis 2007, la dette a augmenté de 600 milliards d'euros et elle atteint fin 2011 plus de 1 700 milliards d'euros soit 86 % du PIB. Les charges d'intérêt annuelles s'élevaient à 53 Md€ en 2011. Il s'agit du premier poste de dépense de l'État, devant le budget de l'éducation

nationale. Cette dette représente également un enjeu de souveraineté nationale. Sa croissance accroît la dépendance de la France aux marchés financiers et réduit d'autant ses marges de manœuvre. Elle constitue également une charge que devront payer les générations futures. Sa réduction et le rétablissement de l'équilibre des comptes publics constituent donc une priorité au service du redressement de notre pays, et donc au service de notre jeunesse.

Ce redressement doit être accompli tout en soutenant la croissance de l'économie et en permettant de financer les priorités du Gouvernement : la jeunesse, l'emploi, la sécurité et la justice. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent projet de loi de programmation, projet qui vise à préciser la stratégie qui sera suivie par le Gouvernement dans les cinq années qui viennent pour l'État et plus largement pour l'ensemble des administrations publiques.

Il précise la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics. Cette trajectoire se décompose en deux temps. Le premier est celui du redressement des comptes publics, dont la dynamique est aujourd'hui insoutenable. Ce temps est marqué par la limitation du déficit à 3 % du PIB dès 2013 et par la baisse du poids de la dette publique dans la richesse nationale à partir de 2014. Le second temps sera celui de l'équilibre structurel des comptes publics, qui redonnera des marges de manœuvre à l'action publique. Ainsi, le solde structurel sera ramené à 0,5 % du PIB dès 2015, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettra alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires.

La trajectoire de redressement repose sur des hypothèses responsables et prudentes. Tout d'abord, le Gouvernement a opté, conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, sur un pilotage structurel des finances publiques, c'est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles. Un tel pilotage permet de se fixer une trajectoire de redressement indépendante de la croissance, même si les hypothèses de la programmation sont prudentes (croissance de 2 % en volume à compter de 2014) et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.

En 2013, afin que chacun y prenne sa part, l'effort de redressement repose sur un juste partage entre 10 Md€ d'économies réalisées sur la dépense, 10 Md€ d'impôts pesant sur les plus grandes entreprises et 10 Md€ de contribution demandée aux ménages, et d'abord aux plus aisés.

Si en 2013, deux tiers du redressement sera réalisé au moyen d'une hausse des prélèvements, compte tenu de l'ampleur de l'effort nécessaire, la stratégie du Gouvernement conduira sur le quinquennat à un partage équilibré entre hausses de recettes et économies de dépenses, permises notamment par la stabilisation des dépenses de l'État après 2013 et la maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Les dépenses de l'État hors dette et pensions seront ainsi stabilisées en valeur. Les effectifs de l'État et de ses opérateurs seront stabilisés sur la durée du quinquennat.

Les priorités du Gouvernement seront financées (jeunesse, emploi, sécurité, justice). Les économies nécessaires à la mise en œuvre de ces priorités sont dégagées par des efforts équitablement répartis entre les ministères et les opérateurs. Si la maîtrise des dépenses de fonctionnement des services de l'État est renforcée, les efforts sont différenciés selon les capacités de chacun. Le budget triennal 2013-2015, présenté dans le présent projet de loi de programmation, s'inscrit dans une stratégie globale de réforme et de modernisation de l'action publique, qui sera définie à l'automne 2012, sur la base des propositions d'économies concrètes de chacun des ministres, puis synthétisée par la ministre de la réforme de l'État.

Les opérateurs de l'État participent à l'effort de maîtrise des effectifs. Les taxes qui leur sont affectées seront plafonnées et, dans leur ensemble, réduites. Ces dispositions, qui complètent l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale d'emprunter, doivent permettre aux opérateurs de participer à l'effort nécessaire de réduction de la dépense publique.

S'agissant des dépenses de protection sociale, conformément aux conclusions de la grande conférence sociale, le Gouvernement saisira les organismes de concertation concernés (Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil de la famille...) afin de poursuivre l'identification des réformes à mettre en œuvre pour s'assurer du caractère soutenable de l'évolution des dépenses et pour les financer de manière pertinente.

Le PLPFP fixe une progression de l'ONDAM limitée à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % au-delà, soit une économie de 2,5 Md€ dès 2013. Cette maîtrise des dépenses est indispensable ; elle ne se fera néanmoins pas au détriment de la qualité du service rendu et notamment de la qualité des soins et de l'investissement hospitalier. Des initiatives seront en effet prises pour réformer et améliorer en profondeur le système d'offre de soins.

La concertation prévue au printemps 2013 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux permettra d'inscrire nos régimes de retraites dans un cadre financier durablement équilibré.

Enfin, les collectivités territoriales prennent également part à l'effort de redressement, avec, en 2013, la stabilisation des concours de l'État, puis leur réduction progressive. Cet effort est là aussi solidaire, grâce au renforcement de la péréquation. Un pacte de confiance et de solidarité sera conclu entre l'État et les collectivités pour préciser leur participation à l'effort collectif de redressement.

S'agissant des recettes, les hausses d'impôt seront concentrées sur le premier temps de la programmation, consacré au redressement des comptes publics.

La stratégie de redressement des finances publiques prévue en PLF 2013 et PLFSS 2013 répond aux engagements du Président de la République.

Premier axe de la stratégie fiscale du Gouvernement : la justice fiscale.

Afin de prélever mieux sans nuire à la compétitivité des entreprises, les hausses de prélèvements visent à limiter les avantages fiscaux dont bénéficient d'abord les plus grands groupes. Inversement, les dispositifs dont bénéficient les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) sont préservés. Ainsi, le taux d'imposition effectif des grandes entreprises sera rapproché de celui des PME.

Les hausses de prélèvements sur les ménages sont ciblées sur les plus aisés : l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune deviennent plus justes et progressifs. Ainsi le pouvoir d'achat des Français et la consommation sont préservés.

Deuxième axe de la stratégie fiscale du Gouvernement : soutenir les priorités du Gouvernement.

Ainsi, dès le PLF 2013, les TPE et PME sont encouragées dans leurs efforts d'innovation par un élargissement du crédit d'impôt recherche. Des premières mesures dans le verdissement de la fiscalité sont proposées dès le PLF 2013, conformément aux orientations définies lors la conférence environnementale. Enfin, la priorité gouvernementale en faveur du logement est déclinée au plan fiscal par des mesures visant à accroître l'offre de logements et la disponibilité du foncier.

PARTIE EXPOSANT LES DISPOSITIONS PROPOSEES

La première partie regroupe les dispositions non permanentes de la loi de programmation, qui ont vocation à s'appliquer sur la période 2012-2017. Il s'agit de la programmation pluriannuelle proprement dite des finances publiques.

L'article 1^{er} prévoit l'approbation du rapport annexé à la présente loi, qui présente les hypothèses macroéconomiques et les mesures sous-jacentes à la programmation.

Le chapitre I^{er} regroupe les objectifs généraux des finances publiques, et la trajectoire de redressement des comptes publics.

L'article 2 définit l'objectif à moyen terme de la France comme l'équilibre structurel, conformément à nos engagements européens. Il précise la trajectoire des finances publiques permettant d'atteindre cet équilibre sur la période 2012-2017. Cette trajectoire est présentée en solde effectif et pour la première fois également en solde structurel, conformément aux dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Cette présentation permet de se fixer une trajectoire de redressement en termes structurels, soit corrigée des variations conjoncturelles. Elle prévoit un retour du déficit à 3 % en 2013 et l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016 et 2017, conformément aux engagements présidentiels.

L'article 3 précise les objectifs de finances publiques, en termes de dépenses, recettes et de dette des administrations publiques.

L'article 4 définit le mécanisme de correction mis en œuvre par le Gouvernement en cas de constatation d'un écart important par rapport à la trajectoire de solde structurel précisée dans la présente loi de programmation des finances publiques. Le Gouvernement doit alors expliquer les écarts à la trajectoire constatés au moment du débat d'orientation des finances publiques, puisqu'il dispose à cette date des données en comptabilité nationale sur l'année échue. Il propose à cette occasion des mesures de correction qui devront être prises en compte au plus tard dans les prochains PLF et le PLFSS de l'année.

Cet article permet d'anticiper la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, dont l'article 3 prévoit la mise en œuvre d'un tel mécanisme. La

définition de l'écart important est conforme aux textes européens, et notamment au règlement n° 1775/2011 du 16 novembre 2011 modifiant 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 (volet préventif du pacte de stabilité et de croissance).

Surtout, cette disposition est gage de la responsabilité du présent Gouvernement. Nombreuses ont été depuis dix ans les trajectoires de finances publiques présentées à la représentation nationale ou à la Commission européenne dans lesquelles était promis un hypothétique retour à l'équilibre des finances publiques. Cette disposition constitue une corde de rappel en cas de déviation et garantit une prise de mesures immédiate afin que le redressement ne soit pas chaque année repoussé.

L'article 4 prévoit une exception à l'application du mécanisme de correction, en cas de survenance de circonstances exceptionnelles, conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Il prévoit enfin qu'à l'expiration des circonstances exceptionnelles, le Gouvernement présente un nouveau projet de loi de programmation au plus tard lors de l'examen du plus prochain projet de loi de finances de l'année.

Le chapitre II est consacré à l'effort partagé de réduction de la dépense publique sur la période 2012-2017.

L'article 5 concerne l'effort de l'État et prévoit que les crédits du budget général et les prélèvements sur recettes n'évolueront pas plus rapidement que l'inflation. Sur ce périmètre, hors charges de la dette et de pensions, les dépenses seront stabilisées en valeur. Cet article prévoit également une mise en réserve minimale de crédits sur les dépenses de l'État afin de permettre le respect des orientations fixées en dépenses.

L'article 6 prévoit une stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs, conformément aux engagements présidentiels.

L'article 7 concerne l'effort de redressement des opérateurs qui verront le produit des impositions de toute nature qui leur sont affectées diminuer. Ces impositions s'apparentent en effet dans la plupart des cas à une subvention budgétaire.

L'article 8 prévoit que les collectivités territoriales contribuent également à l'effort de redressement. Elles seront associées à l'élaboration des modalités de cette contribution.

L'article 9 encadre quant à lui les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et l'ONDAM. Afin de pouvoir piloter de façon infra annuelle l'ONDAM, le projet prévoit une mise en réserve en début d'année.

Le chapitre III détaille le contenu du budget triennal de l'État, sur la période 2013-2015.

L'article 10 détaille la programmation du budget triennal de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », pour chacune des trois années de la programmation. Les crédits relatifs à l'année 2013 sont ceux présentés dans le projet de loi de finances pour 2013.

L'article 11 précise la participation des opérateurs de l'État à l'effort de redressement en prévoyant une diminution des taxes qui leur sont affectées : -126 M€ en 2013, -200 M€ en 2014 et -400 M€ en 2015 (par rapport à la LFI 2012). Cette mesure permettra de dégager des ressources supplémentaires pour l'État, et s'inscrit dans une logique de partage de l'effort entre administrations publiques, dans un contexte où les taxes affectées à certains opérateurs leur procurent des ressources bien plus dynamiques que l'évolution des dépenses de l'État.

L'article 12 précise pour la période du budget triennal l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Conformément au principe de la participation de l'ensemble des entités publiques à l'effort de redressement, il prévoit une stabilisation de ces concours en 2013, puis une diminution d'environ 1,5 % par an en 2014 et 2015.

Le chapitre IV porte sur l'évolution des recettes publiques.

L'article 13 présente le plancher annuel de mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires qui devront être votées ou adoptées par voie réglementaire sur la période de programmation.

L'article 14 prévoit que les éventuels surplus de recettes par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année sont affectés au désendettement.

L'article 15 prévoit que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale ou une niche sociale doit prévoir un délai limité d'application pour les dispositions ainsi créées. Couplé avec l'article 17 qui prévoit une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance, cet article permettra au Gouvernement et au Parlement de disposer d'un instrument permanent d'appréciation de la pertinence des dépenses fiscales et niches sociales, facilitant leur remise en cause lorsque cela est justifié.

La deuxième partie regroupe les dispositions permanentes ayant vocation à perdurer après la fin de la période couverte par la programmation.

L'un des leviers d'une maîtrise efficace des dépenses publiques est le renforcement de l'évaluation, notamment s'agissant des investissements, dont la rentabilité socio-économique doit être avérée. **L'article 16** précise ainsi la procédure d'évaluation pour les investissements de l'État, des établissements publics et les établissements de santé. Chaque projet fera ainsi l'objet d'une évaluation socio-économique préalable qui sera soumise à une contre-expertise indépendante dès lors que le coût total et la part de financement public dépassent des seuils fixés par décret. L'objectif est de remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas de hiérarchiser les différents projets. . Fort ce constat, le Gouvernement avait d'ailleurs, dès sa prise de fonction, annoncé qu'il souhaitait organiser une revue des principaux projets d'investissement public. Afin de renforcer la transparence vis-à-vis du Parlement qui doit être pleinement informé lors du vote du budget, ces évaluations seront transmises au Parlement. Un décret viendra préciser les modalités concrètes de la contre-expertise, qui sera organisée par le Commissariat général à l'investissement.

L'article 17 prévoit un dispositif d'évaluation permanente, transmise au Parlement, des dépenses fiscales et des niches sociales. Ainsi, le Parlement et le Gouvernement pourront bénéficier d'une évaluation propre à éclairer les choix de politiques publiques s'agissant de ces dispositifs dérogatoires, dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question régulière sur la base de critères objectifs d'efficacité.

L'article 18 prévoit le dépôt, en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, d'un rapport relatif aux comptes publics. En effet, le Parlement dispose aujourd'hui d'une information morcelée en matière de prévisions de finances publiques : rapport économique social et financier, rapport relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, rapport relatif

aux dépenses publiques. L'objectif de ce rapport est d'intégrer dans un seul et même document l'ensemble des informations permettant au Parlement d'être au mieux informé s'agissant des prévisions de finances publiques. Cette information sera en outre plus détaillée en y intégrant des éléments relatifs aux secteurs non couverts par les champs du PLF et du PLFSS (régimes complémentaires de retraite, UNEDIC, collectivités territoriales...).

L'article 19 prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement au Parlement, au moment du débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la présente loi de programmation. Cette disposition permet un suivi démocratique de la mise en œuvre des engagements portés par la loi de programmation des finances publiques.

L'article 20 prévoit une évaluation de l'ensemble des taxes affectées aux autres personnes morales que l'État à l'exception des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (principalement les opérateurs de l'État). En effet, dans certains cas, l'affectation n'est pas ou plus justifiée par un lien économique direct et réel entre la taxe et les missions de l'opérateur, ni par une amélioration du fonctionnement du secteur. La dynamique de certaines taxes peut également ne pas correspondre aux besoins avérés du secteur. Dans ces cas, ces taxes doivent être encadrées afin d'être soumises au même effort que les subventions de l'État aux opérateurs, afin que l'effort de redressement soit partagé de la façon la plus large. Cet objectif pourrait justifier une réintégration dans le budget de l'État de ces taxes, qui serait d'ailleurs bénéfique en termes de transparence, de respect de l'autorisation parlementaire, de simplification des circuits de financement et d'optimisation de l'utilisation des recettes publiques. Ce rapport sera remis avant le 30 juin 2013 au Parlement.

L'article 21 abroge l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation à l'exception de règles de gouvernance que le nouveau Gouvernement souhaite maintenir compte tenu de leur capacité à participer au redressement des comptes publics :

– l'endettement des organismes divers d'administrations centrales et des établissements publics de santé sera limité afin de maîtriser de façon générale l'endettement public (article 12) ;

– le programme de stabilité sera transmis et soumis au vote du Parlement, qui bénéficiera pour éclairer son vote, conformément au projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, d'un avis du haut comité des finances publiques relatif aux prévisions de croissance retenues (article 14).

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie et des finances, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE I^{ER}

PROGRAMMATION 2012-2017

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.

CHAPITRE I^{ER}

Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

- ① L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, est l'équilibre structurel des finances publiques.

② Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er}, la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :

③ 1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques :

④

(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
<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>

⑤ 2° Évolution du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques :

⑥

(En points de PIB)

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

Article 3

① Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvement obligatoire et de la dette publique s'établissent comme suit :

②

(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

Article 4

① 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 PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, le Gouvernement :

② 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 ;

③ 2° Propose des mesures de correction dont il est tenu compte dans 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.

④ 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}.

⑤ 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.

- ⑥ 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.
- ⑦ 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.

CHAPITRE II

L'évolution des dépenses publiques sur la période 2012-2017

Article 5

- ① I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, 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 Md€ 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.
- ② 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.
- ③ 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

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

Article 9

① 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 :

②

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5

③ 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 :

④

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

⑤

III. – Une partie des dotations relevant de l’objectif national d’assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie, est mise en réserve au début de chaque exercice.

CHAPITRE III

L’évolution des dépenses de l’État sur la période 2013-2015

Article 10

①

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits de l’État 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 :

②

<i>Crédits de paiement, en Md€</i>	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (format 2013)			
	LFI 2012 Format 2013	2013	2014	2015
Action extérieure de l’État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l’État	2,22	1,96	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
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Article 11

- ① 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 de finances pour 2012, est au moins égale aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en millions d'euros :

②

2013	2014	2015
126	200	400

Article 12

- ① L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixée, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

②

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

- ③ Cette enveloppe désigne l'ensemble constitué par :

- ④ 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 ;

- ⑤ 2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle ;

- ⑥ 3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

- ⑦ Les modalités de répartition de cette enveloppe sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

CHAPITRE IV

L'évolution des recettes publiques

Article 13

- ① 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 :

②

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	0	-1	-3	-7

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.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

- ① 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.
- ② Les évaluations et les contre-expertises indépendantes mentionnées ci-dessus sont transmises au Parlement.
- ③ Les dispositions du présent article sont mises en œuvre dans des conditions fixées par décret.

Article 17

- ① 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.

- ② Cette évaluation porte chaque année sur un cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette mentionnés ci-dessus et sur l'ensemble de ceux qui aux termes du texte qui les a institués cesseront de s'appliquer dans les douze mois.
- ③ Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Article 18

- ① 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.
- ② 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

- ① 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.
- ② Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

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.

Fait à Paris, le 28 septembre 2012.

Signé : Jean-Marc AYRAULT

Par le Premier ministre :
Le ministre de l'économie et des finances

Signé : Pierre MOSCOVICI

**RAPPORT ANNEXE A LA LOI DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES 2012-2017**

RAPPORT ANNEXE A LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2012-2017
--

I. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE	2
A. LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE	2
1. <i>Les perspectives à court terme (2012-2013)</i>	2
2. <i>Les perspectives à moyen-terme (2014-2017)</i>	3
B. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES	5
1. <i>Stratégie générale à moyen terme des finances publiques</i>	5
2. <i>Évolution du solde structurel des administrations publiques</i>	9
3. <i>Trajectoire de dette (écart au solde stabilisant, flux de créances) et référence à la règle européenne de dette</i>	10
C. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE DE L'EFFORT GLOBAL DE REDRESSEMENT	12
1. <i>Impact des mesures de redressement</i>	13
2. <i>Décomposition du solde structurel et de l'effort structurel</i>	15
D. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR	17
1. <i>La trajectoire de l'État</i>	18
2. <i>Trajectoire des organismes divers d'administration centrale</i>	21
3. <i>Trajectoire des administrations de sécurité sociale</i>	21
4. <i>Trajectoire des administrations publiques locales</i>	22
II. LE BUDGET TRIENNAL DE L'ÉTAT	24
A. UN EFFORT D'ÉCONOMIES EXIGEANT SUR LA PÉRIODE 2013-2017	24
B. UN BUDGET TRIENNAL AU SERVICE DES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	25
1. <i>Le financement des priorités du Gouvernement : l'éducation, la jeunesse, l'emploi, la justice et la sécurité</i>	27
2. <i>La mobilisation de l'ensemble des ministères pour réaliser des économies permettant de financer les priorités Gouvernementales sans augmenter les dépenses de l'État</i>	30
III. LES DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE	34
A. MAÎTRISER LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE EN GARANTISSANT LA QUALITÉ DES SOINS	34
B. ADAPTER EN CONTINU ET DANS LA CONCERTATION LES PRESTATIONS AUX BESOINS SOCIAUX	36
ANNEXE 1 : PRECISIONS METHODOLOGIQUES CONCERNANT LE BUDGET TRIENNAL	38
ANNEXE 2 : PRINCIPALES DEFINITIONS	47
ANNEXE 3 : DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL PAR SOUS-SECTEURS	49
ANNEXE 4 : TABLE DE CORRESPONDANCE ENTRE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF À LA PROGRAMMATION ET À LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LE PRÉSENT RAPPORT ANNEXÉ	53

① CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET STRATÉGIE D'ENSEMBLE

② A. LE CADRAGE MACROECONOMIQUE

③ 1. Les perspectives à court terme (2012-2013)

- ④ Les projections de finances publiques sont établies sur la base d'une prévision de croissance du produit intérieur brut en volume de 0,3 % en 2012 et de 0,8 % en 2013, en moyenne annuelle.
- ⑤ L'économie française, alors encore convalescente, a vu sa situation se dégrader nettement depuis le printemps 2011, en raison d'une série d'événements internationaux défavorables, qui ont pesé sur les exportations et la confiance des agents : la hausse du prix des matières premières, notamment du pétrole, tirée par la vigueur de la demande dans les pays émergents ; le tremblement de terre de Sendai ; les mauvaises nouvelles sur la croissance américaine ; enfin, à partir du mois d'août 2011, l'exacerbation des tensions sur les dettes et le ralentissement dans plusieurs pays de la zone euro. La situation s'est aggravée en 2012 dans un contexte de ralentissement de l'activité mondiale, l'Italie et l'Espagne entrant notamment en récession
- ⑥ Dans ce contexte, la croissance devrait être atone en France en 2012 (+0,3 %) et ne connaîtrait qu'un redémarrage très progressif l'année suivante (+0,8 % en moyenne annuelle).
- ⑦ Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une dissipation progressive des tensions financières dans la zone euro et d'un redémarrage graduel de la demande mondiale adressée à la France (+4,9 % en 2013 après +1,5 % en 2012), qui, couplés à la dépréciation passée de l'euro, se traduiraient par un regain de dynamisme des exportations en 2013.
- ⑧ La reprise de la demande intérieure suivrait le même calendrier, en lien avec une amélioration de la confiance des ménages et des entreprises. Le redressement des perspectives de croissance, le retour de la confiance avec la maîtrise des déficits publics, les mesures en faveur de la compétitivité des entreprises et le soutien à la construction de logements permettraient à l'investissement privé de redémarrer, et d'alimenter en retour la reprise de l'activité.
- ⑨ Les nouvelles orientations en matière de politique de l'emploi – création de 100 000 emplois d'avenir en 2013, mise en œuvre des contrats de génération, négociation sur la sécurisation de l'emploi – couplées au redémarrage progressif de la croissance permettraient à l'économie de renouer avec les créations d'emplois en 2013. Les mesures d'urgence pour soutenir le pouvoir d'achat – le coup de pouce au SMIC, la hausse de l'allocation de rentrée scolaire, l'abrogation de la hausse de TVA, l'encadrement des loyers en zones tendues, la baisse des prix du carburants – permettront de favoriser la consommation des ménages, notamment les plus modestes.
- ⑩ La poursuite de l'assainissement des finances publiques reposerait principalement sur les hauts revenus dont la propension à être épargnés est forte et sur les entreprises qui disposent

de marges de manœuvre. Ces mesures d'ajustement préserveront ainsi la demande privée comme la demande publique, sans peser sur l'offre productive.

⑪ Les aléas entourant ce scénario restent importants. Il repose en particulier sur l'hypothèse d'une résolution progressive des tensions relatives aux dettes souveraines de certains membres de la zone euro. Une aggravation des tensions pèserait sur la croissance. A *contrario*, suite aux actions concertées des États pour soutenir la croissance tout en poursuivant la consolidation des finances publiques, aux orientations du Conseil européen de juin en faveur d'une Union bancaire, parallèlement au lancement de travaux plus vastes sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, et aux décisions de la Banque centrale européenne, le redressement pourrait intervenir plus rapidement, entraînant un retour plus prompt de la confiance. Ce scénario repose également sur l'hypothèse d'une stabilité du prix du pétrole et du taux de change de l'euro. Une baisse des prix énergétiques soutiendrait le pouvoir d'achat, tandis qu'une dépréciation de l'euro améliorerait la compétitivité-prix des pays de la zone.

⑫ 2. Les perspectives à moyen-terme (2014-2017)

⑬ Les projections de finances publiques reposent sur une hypothèse de croissance de l'activité de 2,0 % par an de 2014 à 2017.

⑭ Cette projection s'appuie d'abord sur la croissance potentielle de l'économie à cet horizon, qui est estimée à 1,6 % par an par le Gouvernement. Il est probable que la récession de 2008-2009 a affaibli la croissance potentielle, au moins temporairement. Néanmoins, il est encore trop tôt pour déterminer si cette modification est durable, et le scénario retenu est celui d'un retour à une croissance potentielle un peu inférieure à celle d'avant la crise.

⑮ Après un choc négatif pendant la crise, les gains de productivité auraient retrouvé un rythme proche de celui qui prévalait avant la crise, et contribueraient à la croissance potentielle à hauteur d'environ +0,6 point par an en moyenne. De même, les entreprises se remettant à investir, la contribution de l'accumulation du capital à la croissance potentielle augmenterait progressivement, pour atteindre environ +0,6 point par an en moyenne. Malgré le départ à la retraite des générations du baby-boom, la population active resterait dynamique et contribuerait à la croissance potentielle à hauteur d'environ +0,3 point par an. Enfin, le rétablissement du marché du travail permettrait de renouer avec la baisse tendancielle du taux de chômage structurel observée depuis le début des années 1990 qui avait été interrompue par la crise. Cette tendance contribuerait pour environ +0,1 point par an en moyenne à la croissance potentielle.

⑯ Dans ces conditions, l'hypothèse de croissance effective de 2 %, légèrement supérieure au potentiel, permet d'envisager une réduction progressive du déficit d'activité à horizon 2017. Le déficit d'activité est en effet très creusé en 2013 : le niveau du PIB effectif aurait nettement décroché du PIB potentiel en 2008 et 2009, puis à nouveau en 2012 et 2013. Avec l'hypothèse retenue sur la croissance effective, le niveau d'activité serait ainsi encore inférieur à son niveau potentiel en 2017 : l'hypothèse de croissance peut donc être considérée comme prudente.

- ⑰ Le redressement de la croissance en 2014-2017 pourrait provenir d'une contribution positive du commerce extérieur, dans un contexte de croissance mondiale revenue à son rythme d'avant crise, et de la bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois, tandis que la demande publique serait freinée par la maîtrise de la dépense dans la durée. La masse salariale privée serait en augmentation de 4 % par an, évolution un peu en deçà de celle de la valeur ajoutée privée.
- ⑱ Au vu de l'incertitude et de la dispersion des estimations de croissance potentielle (la Commission européenne estime que la croissance potentielle serait de 1,1 % par an en moyenne sur la période 2010-2016, la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques l'estimait à 1,4 % à partir de 2012), le Gouvernement fait le choix, pour ce projet de loi de programmation des finances publiques, de retenir une hypothèse conventionnelle prudente de redressement progressif de la croissance potentielle, partant de 1,1 % en 2011 jusqu'à 1,6 % à l'horizon 2017, l'accélération reflétant l'impact des réformes qui seront engagées au cours du quinquennat.

⑲ **Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017**

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
Indice des prix à la consommation	2,1	2,0	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Masse salariale privée	3,4	2,5	2,3	4,0	4,0	4,0	4,0
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Ecart de production (% du PIB)	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1,0	-0,6

⑳ **Encadré : l'évaluation par Commission européenne de la croissance potentielle française**

- ㉑ Le PIB potentiel est le niveau d'activité soutenable de l'économie sans tension sur les facteurs de production (c'est-à-dire le niveau de croissance qui n'implique pas d'augmentation de l'inflation). Il permet de distinguer ce qui relève des facteurs économiques structurels et ce qui relève des variations d'activité conjoncturelles. La croissance potentielle n'est cependant pas une donnée observable, et doit donc faire l'objet d'estimations. Les différents organismes internationaux ont des appréciations souvent assez diverses de la croissance potentielle des pays, qui témoignent de l'incertitude entourant son estimation tant sur le passé qu'en prévision. Les méthodes employées consistent à estimer l'effet futur de l'évolution des facteurs de production (d'une part le travail en fonction de la population active, du taux de chômage structurel et des heures travaillées ; d'autre part l'accumulation du capital grâce à l'investissement) et de la productivité globale de ces facteurs de production, qui reflète le progrès technique.
- ㉒ Dans ses prévisions de printemps 2012, la Commission européenne prévoit une croissance potentielle de +1,1 % par an en moyenne pour la France. Plusieurs éléments expliquent la faiblesse de l'estimation de la Commission européenne :

- 23 • La méthodologie utilisée par la Commission pour évaluer la population active tendancielle ne permet pas de prendre en compte totalement l'impact de mesures d'âges des réformes des retraites sur la population active. En effet, à moyen terme (2014-2016), la Commission utilise une projection mécanique de la population active, ce qui induit un écart moyen d'environ 0,2 point par an de PIB potentiel entre 2012 et 2016 par rapport à un scénario intégrant les projections de population active de l'Insee sur lesquelles est en revanche assise l'estimation du Gouvernement.
- 24 • La méthode de la Commission reste fortement procyclique, notamment concernant l'estimation de la productivité tendancielle, du chômage structurel et des heures travaillées par tête. En pratique les estimations de la Commission ont tendance à être fortement influencées par les évolutions de la croissance effectivement constatée alors même que la notion de croissance potentielle vise précisément à s'abstraire de ces évolutions parfois très heurtées. Ainsi, en moyenne pour la France, une révision de 1 point des prévisions de croissance effective pendant deux ans conduit à une révision de la croissance potentielle de la Commission de 0,3 point par an pendant cinq ans. L'estimation de la croissance potentielle par la Commission est donc très sensible aux dernières données de croissance observées : la crise se répercute presque intégralement sur le PIB potentiel.
- 25 La méthode d'estimation de la croissance potentielle utilisée par la Commission fait actuellement l'objet de discussions techniques au plan européen, dans le cadre d'un groupe de travail qui a reçu le mandat de déterminer une méthode d'estimation « transparente et scientifiquement robuste ».

26 **B. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES**

27 *1. Stratégie générale à moyen terme des finances publiques*

28 **L'objectif du gouvernement est de réduire la part de l'endettement dans la richesse nationale et de ramener les comptes publics à l'équilibre structurel à moyen terme.**

29 La programmation pluriannuelle des finances publiques décrite dans le présent rapport permet de distinguer deux temps dans la réalisation de cet objectif :

- 30 - Le premier temps est celui du redressement des comptes publics dont la dynamique est aujourd'hui insoutenable, avec le retour du déficit public nominal à 3 % du PIB puis, dès 2014, l'inversion de la dynamique de la dette. Ainsi, des mesures de redressement significatives ont été votées en juillet pour sécuriser l'objectif de déficit de 4,5 % en 2012, compte tenu de l'environnement macroéconomique peu dynamique. Un effort très important est encore nécessaire en 2013 pour ramener le déficit à 3 % en 2013, conformément aux engagements du président de la République.
- 31 - Le second temps sera celui de l'équilibre structurel des comptes publics, qui redonnera des marges de manœuvre à l'action publique. Ainsi, le déficit structurel sera ramené sous les 0,5 % du PIB dès 2015, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettra alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires qui risque, à terme, de nuire à notre potentiel de croissance.

32 **Évolution du solde public, de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires**

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde structurel	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Ratio de dépenses publiques	56,0	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Ratio de prélèvements obligatoires	43,9	44,9	46,3	46,5	46,7	46,6	46,3
<i>dont ratio de PO hors contentieux</i>	43,8	45,0	46,5	46,5	46,7	46,6	46,3
Ratio de recettes hors prélèvements obligatoires	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2

33 **Une évolution maîtrisée de la dépense publique tout au long de la programmation, permettant de financer les priorités du gouvernement**

34 **L'effort sur les dépenses sera maintenu jusqu'en 2017**, permettant un recul progressif de la part de la dépense publique dans le PIB : son évolution en volume (hors éléments particuliers de comptabilisation, cf. *infra*) sera limitée à 0,7 % sur la période 2013-2017, nettement inférieure à sa tendance historique d'un peu plus de 2 %. Cet effort est partagé entre l'ensemble des acteurs. Les dépenses de l'État et la sécurité sociale sont encadrées ; la participation à l'effort de dépense des opérateurs et des collectivités territoriales se traduit par une diminution des concours de l'État, ou des taxes, qui leur sont affectés.

35 La dépense publique sera strictement maîtrisée dès 2013. L'accélération de la dépense totale en 2013 par rapport à 2012 (+ 0,9 % après + 0,4 %) reflète essentiellement les modalités de comptabilisation en comptabilité nationale : les recettes de mises aux enchères de fréquences hertziennes, très élevées en 2012 (2,6 Md€ après 0,9 Md€ en 2011) sont comptabilisées en moindres dépenses. Par ailleurs, les dépenses militaires sont enregistrées en comptabilité nationale au moment de la livraison et non au moment du paiement, ce qui peut entraîner des variations importantes sur la dépense publique. Hors ces effets particuliers, la dépense en volume progresse de 0,5 % en 2013, comme en 2012.

36 Après 2013, la dépense progresserait au rythme de 0,7 %, compte tenu par ailleurs du dynamisme des charges d'intérêt avec la remontée progressive attendue des taux d'intérêt (cf. encadré).

37 **Croissance de la dépense publique**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2000-2011
Taux de croissance de la dépense publique en volume	0,4%	0,9%	0,7%	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	2,0%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%	

38 **Encadré – Évolutions et hypothèses de taux d'intérêt**

39 Les taux à l'émission de la dette souveraine française enregistrés au cours des derniers mois ont été très favorables. **Au 20 septembre 2012, le taux moyen pondéré à l'émission sur l'année 2012 des titres à court terme s'est établi à 0,11 % et celui des titres à moyen et long termes à 1,99 %.** Ces niveaux historiquement bas marquent une amélioration par rapport aux taux enregistrés en 2011, qui s'établissaient à 0,81 % et à 2,80 % pour les titres à respectivement moyen et long termes. Cela résulte de deux principaux facteurs :

- ④① • Grâce à la crédibilité de sa politique budgétaire et à la résilience de son économie dans la phase actuelle du cycle, la France bénéficie de la confiance des investisseurs internationaux qui recherchent des titres de qualité pour investir leurs liquidités dans un environnement économique en ralentissement.
- ④② • La politique monétaire accommodante de la BCE (notamment les deux opérations exceptionnelles de refinancement à long terme, les réductions de taux directeurs, ainsi que l'annonce récente d'un programme d'« opérations monétaires en prise ferme¹ » qui a permis de réduire nettement le niveau des tensions financières) et les décisions du Conseil européen de juin ont bénéficié à la signature de la France.

④③ **Dans ce contexte, les hypothèses de taux retenues pour les années 2013 à 2017 dans cette loi de programmation sont prudentes.** En effet, dans un contexte de sortie de crise des dettes souveraines, elles reposent sur un scénario de normalisation des marchés monétaires et financiers qui se traduirait par la remontée progressive des taux courts et longs dès l'année 2013. Ainsi, le taux à 10 ans s'établirait en moyenne à 2,9 % sur l'année 2013 et continuerait sa progression régulièrement de 25 points de base chaque année pour s'établir à 4,15 % en moyenne sur l'année 2017. Pour 2013, ces hypothèses de taux sont supérieures tant aux anticipations des marchés (taux *forwards*), le taux à 10 ans à horizon d'un an prévalant à la mi-septembre y ressortant à 2,6 %, qu'aux prévisions des économistes retracées dans le *Consensus Forecast*, le taux à 10 ans y étant attendu à 2,7 % à la fin septembre 2013.

④④ Ces hypothèses conduisent à une hausse des charges d'intérêts de l'ensemble des administrations publiques sur l'horizon de la prévision.

④⑤ **Solde primaire et charges d'intérêts**

(points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde primaire	-2,6	-2,0	-0,6	0,3	1,3	2,0	2,4
Charges d'intérêts	2,6	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6

④⑥ **Une juste répartition des hausses de prélèvements obligatoires, concentrées sur les deux premières années de la programmation**

④⑦ Alors que l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires serait égale à celle du PIB (élasticité unitaire) sur toute la période de prévision, la légère progression du ratio de prélèvements obligatoires en 2014 et 2015 reflèterait l'impact pluriannuel de certaines mesures déjà en vigueur (par exemple, la hausse des cotisations pour l'élargissement du dispositif carrières longues), des hausses de taux des impôts locaux intégrées dans la prévision (*cf. infra*) et des coûts temporaires des contentieux fiscaux (notamment précompte mobilier et OPCVM, *cf. encadré*). Le ratio entamerait ensuite un reflux à partir de 2016 grâce aux marges de manœuvre permises par la maîtrise de la dépense, l'équilibre structurel étant atteint en 2016.

¹ « *Outright Monetary Transactions* », ou OMT

47 Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

(Md€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	21	20	30	5	3	-1	-6
Dont MN au sens du compteur LPFP	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
Elasticité des prélèvements obligatoires (hors UE)	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

NB : la notion de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles est définie dans le « rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution. ».

48 Les mesures nouvelles au sens du compteur LPFP sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois financières antérieures au 1^{er} juillet que des mesures décidées par les administrations publiques non couvertes par le champ des PLF et PLFSS (fiscalité locale en particulier).

49 Lecture : en 2015, l'impact des mesures nouvelles sur le niveau des prélèvements obligatoires est de 3 Md€. En cumulé sur 2015-2017, les baisses d'impôts programmées sur le champ du compteur de la LPFP s'élèveraient à 11 md€.

50 **Encadré : les mesures nouvelles au sens du compteur de la LPFP**

51 L'article 13 de la loi de programmation indique « 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. »

52 Sur les années 2012 et 2013, le compteur est constitué des mesures votées en LFR II 2012 et présentées en PLF 2013 et PLFSS 2013. Le compteur n'inclut pas le plan de lutte contre la fraude mis en place par le Gouvernement qui consiste en un renforcement des contrôles et de la lutte contre la fraude à état du droit constant.

53 Ils se décomposent comme suit :

54 **Compteur de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires de la LPFP 2012-2013**

(en Md€)	2012	2013
Mesures LFR II 2012	7	5
Mesures PLF 2013 et PLFSS 2013	0	19
Total compteur	7	24

55 **Encadré – Les contentieux en prélèvements obligatoires**

56 L'enregistrement en comptabilité nationale de plusieurs séries de contentieux fiscaux est de nature à avoir un impact, toutes choses égales par ailleurs, sur le solde public. Il s'agit :

- 57 - des remboursements aux OPCVM étrangers ;
- 58 - des remboursements au titre du précompte mobilier ;
- 59 - du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.
- 60 En comptabilité nationale, les dépenses et les recettes sont enregistrées sur la base des droits constatés². Par conséquent, l'impact des contentieux est comptabilisé l'année où une décision de justice définitive est rendue³. Ainsi, le coût annuel pour l'État de ces décisions de justice n'est pas permanent et le calendrier de décaissement ne peut être précisé, ce qui plaide pour les isoler comme des effets temporaires sur le solde public.

61 ***Hypothèses retenues dans la programmation au titre des contentieux fiscaux***

62 Ecart par rapport au compte central (Md€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Précompte	-0,2	-1,8	0	0	0	0
Contentieux OPCVM	-1,5	-1,8	-1,8	0	0	0
Contentieux taxe sur les communications électroniques	0	-1,3	0	0	0	0
Total	-1,7	-4,9	-1,8	0	0	0

63 *Note : l'inscription des chiffres dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les chiffres affichés sont susceptibles de changer avec les décisions finales de justice.*

64 **2. Évolution du solde structurel des administrations publiques**

65 L'équilibre structurel, qui constitue l'objectif de moyen terme de la France au sens du Pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, serait atteint en 2016.

66 En 2013, l'ajustement structurel sera historiquement élevé (+2,0 point), nettement supérieur notamment à celui opéré en 2012 (+1,2 point). Cet ajustement résulte principalement des mesures votées dans la 2^e loi de finances rectificative pour 2012 et celles inscrites dans les projets de lois financières 2013. Il permettra d'assurer une réduction de 1,5 point du déficit nominal malgré l'impact d'une croissance encore inférieure à la croissance potentielle qui creuse le déficit conjoncturel de 0,3 point et la hausse du coût des contentieux sur des prélèvements obligatoires (à hauteur de 3,2 Md€).

² C'est-à-dire, aux termes du système européen de comptabilité (SEC 95), « au moment de la naissance, de la transformation ou de la disparition/l'annulation d'une valeur économique, d'une créance ou d'une obligation ».

³ L'enregistrement en comptabilité budgétaire se fonde en revanche sur les flux d'encaissement et de décaissement, de sorte que les montants annuels peuvent différer.

⁴ Il s'agit pour 1,6 Md€ du précompte mobilier (dont le coût passe de 0,2 à 1,8 Md€ entre 2012 et 2013), pour 0,25 Md€ du contentieux OPCVM (dont le coût passe de 1,5 à 1,75 Md€) et pour 1,3 Md€ du contentieux concernant la taxe sur les communications électroniques.

67 **Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques**

(En points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel	-0,4	-0,8	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1

68 *Note de lecture : les mesures ponctuelles et temporaires sont exclues du solde structurel, conformément à la méthodologie européenne. Sur cette période, elles correspondent aux contentieux fiscaux (cf. encadré).*

69 Entre 2014 et 2016, l'ajustement structurel se poursuivra au rythme moyen de 0,5 point par an, reflet de la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense publique, jusqu'à l'atteinte de l'objectif d'équilibre de moyen terme. Avec une croissance du PIB (2,0 % en volume) supérieure à la croissance potentielle, le déficit conjoncturel se réduira de 0,2 point en moyenne, et permettant au total une réduction du déficit de ¾ point de PIB par an en moyenne conduisant à un solde public à l'équilibre structurel strict en 2016, équilibre structurel qui serait maintenu en 2017.

70 Cette trajectoire respecte les engagements européens de la France sur sa trajectoire de déficit effectif et structurel :

71 - la recommandation du conseil ECOFIN du 2 décembre 2009, qui demandait à la France de ramener le déficit sous le seuil de 3,0 % du PIB en 2013 et d'entreprendre un ajustement structurel d'au moins 4 points de PIB sur la période 2010-2013 : les mesures prises pour respecter les cibles nominales de déficit en 2012 et 2013 alors que la conjoncture économique est beaucoup plus dégradée que prévu fin 2009 conduisent à faire un ajustement très nettement supérieur à ce minimum (5,0 points) ;

72 - les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, qui imposent un ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB par an dès la sortie de la procédure pour déficit excessif (*i.e.* le retour à un déficit public en-deçà de 3,0 % du PIB, soit 2013 pour la France) et jusqu'au retour à l'objectif de moyen terme.

73 *3. Trajectoire de dette (écart au solde stabilisant, flux de créances) et référence à la règle européenne de dette*

74 Entre 2007 et 2011, le ratio de dette publique (hors soutien financier à la zone euro) a progressé de 21 points, soit une augmentation sans précédent depuis l'après-guerre, conséquence de la récession de 2008-2009 mais également de déficits structurels élevés récurrents.

75 La trajectoire de dette publique

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

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance nominale du PIB (en %)	3,1	2,0	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
Ecart au solde stabilisant	2,7	2,9	0,8	-1,2	-2,0	-2,6	-2,9
Solde public effectif	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde stabilisant le ratio d'endettement	-2,4	-1,7	-2,3	-3,3	-3,3	-3,2	-3,1
Flux de créances	0,9	1,0	0,7	0,3	0,0	-0,1	0,0
dont soutien financier à la zone euro	0,5	1,8	0,5	0,3	0,0	-0,1	0,0
Variation du ratio d'endettement	3,7	3,9	1,5	-0,8	-2,0	-2,7	-2,9

76 En 2011, la dette publique aura encore fortement progressé pour atteindre 86,0 % du PIB, et cette hausse se poursuivrait au même rythme en 2012 en lien avec une croissance faible, un déficit encore élevé et la montée en puissance du soutien financier aux États en difficulté de la zone euro. Les prêts accordés à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal (prêts bilatéraux et prêts via le Fonds européen de stabilisation financière (FESF⁵) et le financement des dotations au mécanisme européen de stabilité (MES), contribueraient à une hausse de 1,8 point du ratio de dette en 2012. L'impact total des flux de créances en 2012 serait moins élevé (+1,0 point) grâce à la baisse attendue du niveau de trésorerie des administrations publiques après leur hausse en 2011.

77 Une inflexion de ce rythme de progression est attendue en 2013, grâce à l'effort de réduction du déficit à 3 % et à une décélération des efforts du soutien financier à la zone euro, ces derniers constituant la majeure partie des flux de créances attendues en 2013. Le soutien financier que la France apporte à ses partenaires de la zone euro *via* le mécanisme européen de stabilité et le fonds européen de stabilité financière serait moins important en 2014 et serait partiellement réduit du fait des remboursements au FESF par le Portugal et l'Irlande prévus en 2016. Par ailleurs, la poursuite des efforts de réduction du déficit, associée à un rythme de croissance de l'activité plus porteur (croissance en valeur de 3¼ % après 2,6 % en 2013), permettront d'entamer une décrue du ratio de dette dès 2014, les autres flux de créances étant supposés nuls de manière conventionnelle. En 2017, le ratio de dette publique aura ainsi reculé de 7,0 points par rapport à 2012.

78

Endettement imputable au soutien financier à la zone euro (écart au compte central)								
(Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette au sens de Maastricht (cumul)	4,4	14,5	50,3	61,7	68,8	68,8	67,5	67,5
dont Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont Grèce via le FESF			24,6	28,5	31,6	31,6	31,6	31,6
dont Irlande via le FESF		1,6	3,4	3,8	3,8	3,8	3,1	3,1
dont Portugal via le FESF		1,5	4,4	5,1	5,7	5,7	5,2	5,2
dont dotation en capital du MES			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

79 Cette trajectoire permet le respect du critère de dette du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance. Ce critère, qui s'ajoute dorénavant au critère de déficit pour la mise en œuvre ou la sortie d'une procédure pour déficit public excessif (DPE), vise à assurer un

⁵ Eurostat a en effet décidé que les montants prêtés par le FESF devaient être rattachés directement à la dette des États apportant des garanties, au prorata de celles-ci (ce qui correspond à la clé BCE hors Grèce, Irlande et Portugal).

rythme de retour suffisamment rapide du ratio d'endettement vers le seuil des 60 % du PIB, pour les pays présentant un taux d'endettement supérieur à 60 % du PIB.

- 80 Plus précisément, le règlement sur le volet correctif du Pacte modifié dans le cadre du « six-pack »⁶ prévoit une réduction à un rythme moyen d'un vingtième par an, sur trois ans, de l'écart du ratio de dette à 60 %.
- 81 Néanmoins, pour les pays actuellement en procédure DPE, comme la France, il est prévu une période de transition de 3 ans après la fin de la procédure (2013 pour la France), durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais où il reviendra à l'État concerné de montrer que ce critère sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective. Dans ce contexte, la trajectoire de finances publiques sur laquelle s'engage la France permettra le respect du critère à partir de l'année 2016. Compte tenu du niveau de dette publique de la France, une décade moyenne de l'ordre de 1,5 point par an est requise pour respecter le critère ; or, la décade moyenne prévue entre fin 2013 et fin 2017 est de l'ordre de 2 points par an. En effet, la trajectoire de retour vers l'équilibre structurel des finances publiques à moyen terme assure un solde bien au-dessus du niveau stabilisant la dette (qui, avec une croissance nominale à 3¼ %, est de l'ordre de - 3 % du PIB).

82 **C. LA TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE DE L'EFFORT GLOBAL DE REDRESSEMENT**

83

Encadré – Projection à « politique inchangée » au sens de la directive européenne sur les cadres budgétaires

Ce rapport présente **une trajectoire « spontanée »** de déficit compte tenu du rythme spontané de progression des recettes publiques, des dépenses maladie et des dépenses de l'État. Plus précisément, **côté recettes**, ce scénario intègre l'évolution spontanée, fonction de l'environnement économique et des élasticités aux bases taxables observées par le passé, les évolutions habituellement observées des taux des impôts locaux en fonction du cycle électoral, de même que les indexations d'impôts (comme la hausse minimale de la contribution au service public de l'électricité prévue par la loi, par exemple). Sont retenus, en outre, les effets (éventuellement pluriannuels) des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois ayant un impact sur les finances publiques, en particulier les lois de finances (jusqu'à la LFR votée en juillet 2012). En revanche, il n'est pas tenu compte des mesures nouvelles en recettes dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2013 et dans la loi de programmation pluriannuelle 2012-2017. **Côté dépenses**, sont retenues les évolutions spontanées des prestations (maladie, pensions, prestations familiales etc.) dues aux règles d'indexation ou à la démographie. La trajectoire inclut aussi les comportements réguliers (comme par exemple le cycle électoral local qui influe sur les dépenses d'investissement), ainsi que le dynamisme spontané des dépenses de l'État et d'assurance maladie sans application des normes budgétaires. Sans les efforts engagés par le Gouvernement et décrits dans la présente loi

⁶ Cet ensemble de 6 textes a introduit une réforme du pacte de stabilité et de croissance dans ses volets préventif et correctif, une nouvelle procédure concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et un mécanisme renforcé de mise en œuvre.

de programmation, le déficit resterait au-dessus de 3,0% du PIB jusqu'en 2017.

Par ailleurs, ce rapport présente, conformément à la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, **un scénario « à législation et à pratique budgétaire inchangée »**. Ce scénario retient les mêmes conventions coté recettes mais diffère coté dépenses. En effet, la loi de programmation pluriannuelle inclut des objectifs budgétaires ambitieux en dépenses qui seront assurés au travers de la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et de la progression modérée de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM), et qui se sont révélés des instruments efficaces de maîtrise de la dépense. Selon la terminologie de la Commission Européenne, la stabilisation en valeur des dépenses de l'État et la progression de l'ONDAM limitée à 2,6% en moyenne sur 2013-2017 sont considérés comme atteints, « à législation et à pratique budgétaire inchangée ».

Décomposition de la trajectoire tendancielle et du scénario à pratique budgétaire inchangée

(en points de PIB)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario tendanciel	-4,5	-4,5	-4,0	-3,6	-3,2	-3,0
Mesures en dépenses	0,0	0,6	1,1	1,5	2,0	2,4
<i>dont inflexion de l'ONDAM par rapport à 4,1 %</i>		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6
<i>dont inflexion sur les dépenses de l'Etat</i>		0,5	0,8	1,2	1,5	1,7
Scénario à pratique budgétaire inchangée, avant PLF 2013	-4,5	-3,9	-3,0	-2,0	-1,2	-0,6
Mesures en recettes	0,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4
Trajectoire cible	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3

Pour l'année 2012, le scénario à politique inchangée aboutit à un déficit de 4,5 %, identique à la trajectoire cible, l'ensemble des mesures de dépenses et de recettes ayant déjà été adoptées.

Pour l'année 2013, le scénario tendanciel fait apparaître un besoin de redressement de 1,5 point de PIB avec l'objectif de 3 %, qui est couvert pour un tiers par une réduction des dépenses et pour deux tiers par des augmentations de recettes. L'effort s'accroît sur la période 2014-2017 entre le scénario tendanciel et la trajectoire cible mais la composition de ce partage évolue avec le temps puisque les mesures en dépense qui montent progressivement en charge permettront à terme de diminuer les prélèvements obligatoires.

84

1. Impact des mesures de redressement

85

Les mesures de redressement en dépenses sont détaillées dans les parties III (État) et IV (sécurité sociale).

86

Les mesures en recettes seront concentrées sur les deux premières années, leur impact atteindra son point haut en 2013, pour ensuite décroître à partir de 2015. Sur l'année 2013, les mesures de redressement en recettes des PLF et PLFSS 2013 permettent d'améliorer le solde public de 20 Md€

87

Encadré : l'impact des mesures en recettes des PLF et PLFSS pour 2013

88

a) L'impact sur les recettes de l'État

- 89) Ainsi les mesures annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 permettront d'améliorer le rendement des recettes fiscales nettes de l'État de plus de 15 Md€
- 90) Les prélèvements obligatoires supplémentaires portant sur les ménages, en cohérence avec la démarche déjà poursuivie à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, constituent un effort juste et partagé entre les contribuables en renforçant notamment la progressivité de l'impôt sur le revenu.
- 91) A ce titre, les ménages les plus aisés seront davantage sollicités : la fraction de revenus supérieure à 150 000 € sera ainsi désormais taxée au titre de l'impôt sur le revenu à 45 % (rendement de 0,3 Md€) et celle supérieure à 1 000 000 € sera, tout prélèvement obligatoire confondu, taxée au global à 75 % pour les revenus d'activité professionnelle (rendement de 0,2 Md€). En outre, le rétablissement du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune existant avant la réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011 conduira à une hausse significative de cet impôt. L'impôt sur le revenu sera réformé, afin que revenus du capital et revenus du travail soient soumis au même barème progressif (+ 3,0 Md€), tout en préservant les capacités contributives de chacun : ainsi, l'avantage maximal du quotient familial sera abaissé à 2000 € (+ 0,5 Md€) afin de rendre le dispositif plus redistributif et, à l'inverse, la décote applicable à l'impôt sur le revenu sera revalorisée afin de neutraliser, pour les ménages modestes, les effets de la non-indexation du barème de l'impôt (- 0,3 Md€).
- 92) Les prélèvements obligatoires portant sur les entreprises permettront de limiter les possibilités d'optimisation fiscale existantes, tout en préservant le potentiel de croissance de l'économie. Dans ce cadre, l'aménagement de la déductibilité des intérêts d'emprunt permettra de corriger le biais fiscal actuel qui peut inciter les entreprises à se financer par l'endettement plutôt que par fonds propres. De même, la modification des modalités de calcul de la quote-part de frais et charge permettront de renforcer le lien existant entre la quote-part imposable d'une part, et le montant des frais et charges déductibles se rapportant aux participations cédées et celui des opérations exonérées d'autre part. Enfin, la mise en place d'un « impôt minimal », par la limitation de l'imputation des déficits, assurant que l'impôt s'appliquera, pour les grandes entreprises, à 50% des bénéfices imposables de l'exercice. Deux autres mesures compléteront ce volet entreprises qui contribueront ainsi au redressement des comptes publics : la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises d'une part, et la taxation des sommes placées en réserve de capitalisation des entreprises d'assurance, mesure à caractère exceptionnel, d'autre part.
- 93) Enfin, d'autres dispositions, qui s'inscrivent dans des réformes sectorielles plus globales, amélioreront le solde de l'État : il s'agit notamment des mesures présentées dans le cadre de la réforme du marché du logement (+ 0,1 Md€ pour l'État, notamment grâce au renforcement de la taxe sur les logements vacants), ainsi que des modifications apportées à la fiscalité environnementale. (+ 0,2 Md€ pour l'État à travers l'aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes et le durcissement du bonus malus automobile). Les mesures logement permettront en outre de créer un choc d'offre augmentant les flux de cessions de logements et donc les assiettes fiscales.
- 94) *b) L'impact sur les recettes des ASSO*
- 95) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 améliorera le solde des administrations de sécurité sociale de près de 5 Md€. Certaines de ces mesures permettront d'amplifier le caractère incitatif de la fiscalité sociale en renforçant la taxation de

comportements à risque (tabagisme, consommation de boissons alcoolisées). D'autres mesures poursuivent l'objectif de réduction des niches fiscales et sociales (par exemple, suppression de l'assiette forfaitaire pour les services à la personne). D'autres permettront de renforcer l'équité du prélèvement entre les différentes formes de rémunérations (indépendants, carried interest). Enfin, des hausses de prélèvement permettront d'améliorer le financement de certains régimes spéciaux (CNAVPL, CNRACL).

96

2. Décomposition du solde structurel et de l'effort structurel

97

L'ajustement structurel sous-jacent à la trajectoire programmée dans la présente loi de programmation est essentiellement le reflet des efforts structurels (cf. définitions en annexe 2), la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel étant globalement neutre sur la période 2012-2017 : elle serait négative en 2012 (-0,3 point de PIB) reflétant une sur-réaction des prélèvements obligatoires au net ralentissement de l'activité en 2012 et une baisse de la part des recettes hors prélèvements obligatoires ; elle serait par contre coup légèrement positive par la suite (+0,1 point par an).

98

Evolution de l'effort structurel (APU)

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde structurel	-4,8	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Variation du solde structurel	1,5	1,2	2,0	0,6	0,6	0,5	0,1
Dont effort structurel	1,2	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
Mesures nouvelles en PO	1,0	1,1	1,6	0,1	0,1	0,0	-0,3
Effort en dépenses	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Dont composante non discrétionnaire	0,4	-0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0

99

L'effort en recettes est concentré en début de période (1,6 point de PIB mesures nouvelles en 2013 après 1,1 point en 2012), du fait principalement des importantes mesures nouvelles en prélèvements obligatoires décidées dans le collectif de l'été 2012 et les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale 2013, pour sécuriser la cible de 4,5 % en 2012 et pour atteindre la cible de 3 % en 2013. Sur la période 2014-2016, les mesures nouvelles intégrées à la trajectoire ne dépassent pas 0,1 point de PIB et correspondent aux effets pluriannuels de mesures déjà en vigueur (par exemple hausse des cotisations pour l'élargissement du dispositif carrières longues), aux hausses hors du champ PLF/PLFSS (hausse de taux d'impôts locaux ou hausse de la contribution au service public de l'électricité notamment), et à des marges de baisse des prélèvements obligatoires à partir de 2015.

100

L'effort en dépenses se répartit tout au long de la trajectoire, en moyenne de 0,4 point de PIB par an, notamment grâce à la maîtrise de la dépense permise par la stabilisation en valeur des dépenses de l'État hors dette et pensions et par l'objectif de dépenses d'assurance maladie. A ces normes de dépenses s'ajoutent également les efforts des opérateurs de l'État, dont les dépenses d'intervention et de fonctionnement sont contenues sur toute la période, ainsi que la maîtrise attendue des dépenses des collectivités locales (cf. *infra*).

**Encadré – La règle de dépense du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance :
une variante de l'effort structurel qui exclut les charges d'intérêt**

Selon la règle de progression de la dépense publique désormais incluse dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, la croissance en volume de la dépense des administrations publiques, nette des mesures nouvelles en recettes, et hors charges d'intérêt et dépenses de chômage, doit, en fonction de la position du pays par rapport à son objectif de moyen terme (OMT), « *ne pas dépasser un taux de référence [ou un taux inférieur pour les pays qui n'ont pas atteint leur OMT] pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ».

Cette règle, qui s'insère dans une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel, permet de se concentrer sur les composantes directement pilotables par le législateur au sein de l'ajustement structurel : la dépense hors charges d'intérêt et les mesures nouvelles en recettes.

Elle correspond donc à une notion d'effort structurel similaire à celle présentée plus haut, la seule différence portant sur l'exclusion des charges d'intérêt.

Elle est présentée cependant différemment, sous la forme d'un taux de croissance de la dépense nette des mesures nouvelles en recettes à comparer à un taux de croissance du PIB de référence à moyen terme.

Le respect de cette règle du volet préventif est apprécié précisément de la manière suivante par la Commission européenne :

le champ considéré est la dépense publique des administrations publiques, hors charges d'intérêt et dépenses conjoncturelles de chômage, et nette des mesures nouvelles en recettes. En outre, l'investissement, qui peut s'avérer être une composante particulièrement volatile de la dépense, surtout pour les petits pays, est lissé sur une période de trois ans ;

la dépense publique en volume est calculée en utilisant comme déflateur le prix du PIB ;

le taux de croissance du PIB de référence devrait être une moyenne sur 10 ans du taux de croissance potentielle ;

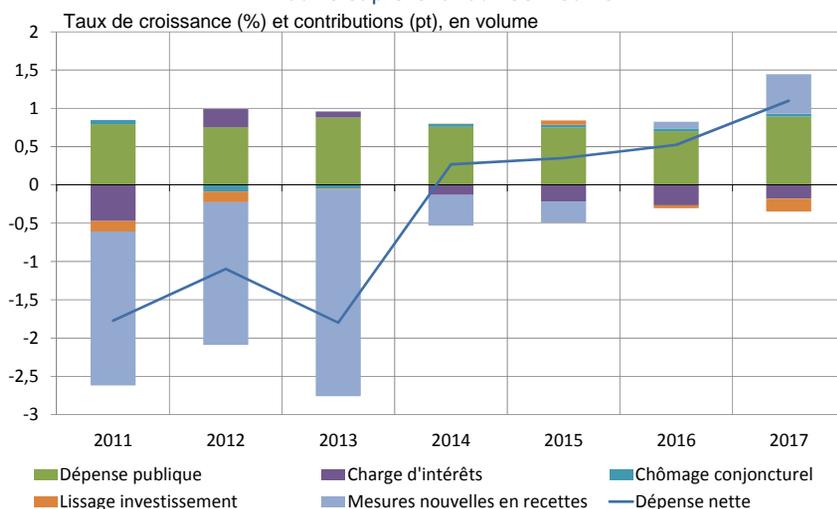
la règle impose à la dépense en volume nette des mesures nouvelles de croître à un rythme plus faible que cette croissance du PIB de référence avec, pour les pays n'ayant pas atteint leur objectif de moyen terme (OMT), un écart permettant un ajustement structurel de 0,5 point par an.

Pour la France, en prenant comme croissance de référence la croissance potentielle moyenne retenue dans la programmation entre 2014 et 2017, et au vu du niveau de dépenses primaires (*i.e.* hors charges d'intérêt) dans le PIB, le taux de croissance de la dépense en volume nette des mesures nouvelles compatible avec un ajustement structurel de 0,5 % serait de l'ordre de 0,6 %. Une fois l'OMT atteint, la croissance de la dépense compatible pour y rester sera la

croissance potentielle.

Cette règle serait ainsi respectée pour la France, avec une croissance de la dépense (hors charges d'intérêt) nette des mesures nouvelles en recettes de l'ordre de 0,4 % sur 2014-2016, assurant une contribution d'environ 0,6 point à l'ajustement structurel. Cette contribution est légèrement plus élevée que l'effort structurel présenté plus haut, l'exclusion des charges d'intérêt, dynamiques sur la période du fait du scénario retenu de remontée des taux d'intérêt, accentuant l'effort en dépense.

Règle de dépense (nette des mesures nouvelles en recettes)
du volet préventif du PSC modifié



102 D. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR

103 La réduction du déficit public de 4,2 points entre 2012 et 2017 serait principalement liée aux évolutions du solde de l'État (-2,7 points) qui porte la majorité du déficit actuel et qui conserverait un déficit réduit à 1,0 % du PIB en 2017. Les administrations de sécurité sociale verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB en 2017. Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de programmation.

104 Capacité (+)/besoin (-) de financement des administrations publiques

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Etat	-4,4	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Organismes divers d'administration centrale	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Administrations publiques locales	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Administrations de sécurité sociale	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

- 105 La réduction du déficit entre 2012 et 2017 serait permise en premier lieu par un effort de maîtrise de la dépense dont la croissance s'établirait en moyenne à 0,7 % en volume sur cette période. Cet effort serait partagé par l'ensemble des sous-secteurs : quasi stabilité de la dépense en volume des administrations centrales (État et organismes divers d'administration centrale), croissance moyenne de la dépense des collectivités locales de 0,7% et celle des administrations de sécurité sociale d'environ 1 % en volume, nettement en-deçà de la croissance potentielle.

106 **Evolution des dépenses publiques en volume, transferts compris**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017*
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)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2014-2017*
Administrations publiques	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%
Administrations publiques centrales	-0,4%	-0,5%	-0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Administrations publiques locales (APUL)	0,4%	0,8%	0,5%	0,2%	0,8%	1,4%	0,7%
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	0,8%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,2%	1,1%

(*) Il s'agit de la moyenne des progressions annuelles

- 107 Compte tenu de l'importance du redressement à opérer dès 2012 et 2013, les hausses d'impôt se concentrent sur ces deux premières années. En effet, celles-ci permettent des rendements immédiats, alors que les économies en dépense montent en puissance progressivement. En 2014, l'incidence des mesures nouvelles au sens du compteur de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques⁷ est neutre sur le taux de prélèvements obligatoires ; à partir de 2015, des marges de baisses de prélèvements obligatoires sont dégagées, qui s'accroissent à partir de 2016 une fois l'équilibre structurel atteint.

108 *1. La trajectoire de l'État*

109 **ETAT**

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	20,8	20,5	20,4	19,9	19,5	19,1	18,6
Recettes	16,4	16,9	17,8	17,9	18,0	17,9	17,6
Solde	-4,4	-3,7	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,0
Solde en Md€	-87,5	-75,0	-53,1	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

- 110 *Note : il s'agit du solde de l'État en comptabilité nationale. Pour calculer le solde au sens de Maastricht, il faut ajouter les gains et pertes sur swaps.*

- 111 La réduction du solde de l'État serait de 2,7 points entre 2012 et 2017, ramenant son déficit à 1,0 % du PIB en 2017. Cette réduction du déficit serait particulièrement marquée en 2012 et 2013 (avec une variation de son solde respective de 0,7 point de PIB et 1,1 point de PIB).

⁷ i.e. les mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012.

Cette réduction se poursuivrait à un rythme plus modéré entre 2014 et 2017 (avec une variation annuelle moyenne du solde public de 0,4 point de PIB).

- 112 La trajectoire pluriannuelle prévue pour l'État est marquée par une maîtrise des dépenses tout au long de la période de programmation qui permet de limiter le poids des dépenses de l'État dans le PIB, alors que les recettes connaîtraient une hausse concentrée en début de période avant de se stabiliser de 2014 à 2017. Le déficit de l'État en comptabilité nationale se réduirait continûment sur la période 2011-2017, passant ainsi de 87,5 Md€ en 2011 à 25,0 Md€ en 2017. Le déficit budgétaire suivrait la même tendance (cf. encadré sur la clé de passage entre le solde en comptabilité budgétaire et celui en comptabilité nationale).

113 **Solde budgétaire**

(en Md€ périmètre courant)	2013	2014	2015	2016	2017
Périmètre de la norme étroite "zéro valeur"	278,7	278,7	278,7	278,7	278,7
Dépenses du BG + prélèvements sur recettes	374,6	372,4	373,8	378,6	382,1
Dépenses du budget général	299,3	297,0	298,3	302,3	304,9
Prélèvements sur recettes (PSR)	75,3	75,4	75,5	76,3	77,2
Recettes fiscales nettes	298,5	309,4	323,8	334,2	340,2
Recettes non fiscales	14,1	14,7	15,3	15,9	16,6
Solde des CST (hors FMI)	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Solde budgétaire	-61,6	-47,6	-33,9	-27,7	-24,5
Clé de passage	8,5	3,2	-0,5	-0,5	-0,5
Solde de l'État en comptabilité nationale	-53,1	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0

- 114 **Les dépenses de l'État** au sens de la comptabilité nationale progresseraient moins rapidement que l'inflation. Cette maîtrise des dépenses sera permise par le respect de la norme budgétaire « zéro valeur », qui correspond à une stabilisation en euros courants des dépenses du budget général de l'État, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées à des organismes plafonnées selon les dispositions de l'article 46 de la LFI pour 2012, *i.e.* hors charge de la dette et charges de pensions des fonctionnaires de l'État et de ses opérateurs. Par ailleurs, la totalité des dépenses de l'État (hors comptes spéciaux) doit augmenter au plus au rythme de l'inflation : cette dépense totale couvre le périmètre précédent, élargi aux dépenses de pensions et de charges de la dette qui seraient dynamiques sur la période de prévision, notamment les charges de la dette du fait de la remontée progressive des taux d'intérêt, aujourd'hui à un niveau historiquement bas. L'évolution de la dépense est en fait moins rapide que l'inflation, la totalité de ces gains, concentrés sur la charge de la dette, étant affectée à la réduction du déficit.

- 115 **Les recettes de l'État** (en part de PIB) augmenteraient en 2012 et 2013 puis seraient ensuite stabilisées. Les mesures de hausse de recettes sont en effet concentrées sur les années 2012 et 2013. La part des recettes dans le PIB s'établirait en 2013 à 17,8 %, soit 1 point de plus qu'en 2012, cette hausse s'expliquant notamment par les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires perçus par l'État (y compris mesures de périmètre). Sur la période 2014-2017, l'évolution du ratio de recettes de l'État reflète notamment une évolution spontanée des recettes de l'État légèrement plus dynamique que le PIB dans un contexte de reprise. En

revanche, les recettes hors prélèvements obligatoires de l'État seraient stables à un niveau proche de 3½ % du PIB.

116

Encadré – Clé de passage de l'État

Soldes en CN et budgétaire de l'Etat

(Md€)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde en comptabilité nationale	-87,5	-75,0	-53,1	-44,3	-34,5	-28,2	-25,0
Solde budgétaire	-90,7	-83,6	-61,6	-47,6	-33,9	-27,7	-24,5
Clé associée	3,2	8,6	8,5	3,2	-0,5	-0,5	-0,5

La clé de passage entre le solde de l'État en comptabilité budgétaire et le solde de l'État en comptabilité nationale serait très positive sur la période 2012-2014 (autour de 8,5 Md€ en 2012-2013 puis 3,2 Md€ en 2014) avant de devenir négative sur la période 2015-2017, aux environs de - 0,5 Md€

En effet, les opérations dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (prêts bilatéraux aux États membres, dotations au MES) ainsi que la dotation à la banque européenne de l'investissement (BEI), qui sont des dépenses en comptabilité budgétaire, ne sont pas considérées comme des dépenses en comptabilité nationale. Elles sont enregistrées en opérations financières et n'impactent donc pas le déficit public en comptabilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier des administrations publiques. La dernière dotation au MES est prévue en 2014, il n'y aurait plus d'impact sur la clé à ce titre à partir de 2015.

Par ailleurs, les primes et décotes à l'émission réduiraient le déficit en comptabilité nationale en début de période. Elles sont le reflet des écarts entre la valeur d'émission et la valeur de remboursement des titres. Lorsque les émissions se font sur des souches anciennes dont les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de marché, la valeur d'émission est plus élevée que la valeur de remboursement et ce gain de trésorerie (non comptabilisé en recette en budgétaire) est étalé par la comptabilité nationale sur la durée de l'emprunt, ce qui se traduit par une clé de passage positive. Cet effet s'estomperait progressivement sur la période de la prévision au fur et à mesure de l'épuisement du stock d'obligations concernées.

Une fois ces effets dissipés, la clé devrait être légèrement négative sous des hypothèses conventionnelles retenues notamment pour :

les partenariats publics privés, qui sont enregistrés en comptabilité nationale au moment de la livraison du bien et non du paiement des loyers. Compte tenu de l'incertitude concernant les montants, une hypothèse de clé constante à 0,5 Md€ a été retenue ;

les dépenses militaires qui sont enregistrées au moment de la livraison en comptabilité nationale et non au fur et à mesure du paiement (hypothèse de clé neutre sur 2014-2017).

Enfin, une partie des dépenses du grand emprunt (notamment des fonds de la Caisse des dépôts et consignations) est attachée directement à l'État en comptabilité nationale et accroîtra donc le déficit de l'État en comptabilité nationale, sur l'ensemble de la période de programmation.

117

2. Trajectoire des organismes divers d'administration centrale

118

ODAC

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	4,1	4,1	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9
Recettes	4,0	3,9	4,0	4,0	4,0	3,9	3,8
Solde	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Solde en Md€	-2,7	-4,8	-3,3	-1,9	-0,9	-0,7	-2,1

119

Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) conserveraient un léger déficit sur la période de prévision. Les recettes et dépenses moyennes des ODAC s'établissent ainsi respectivement sur la période 2014-2017 à 3,9 % et 4,0 % du PIB. Le solde atteint en 2017 est ainsi prévu à - 2,1 Md€

120

Le déficit des ODAC serait notamment le reflet des **dépenses** au titre des investissements d'avenir (consommation progressive des transferts reçus en 2010. Les autres ODAC seraient globalement proches de l'équilibre, contraints notamment par l'interdiction de s'endetter⁸ auprès d'un établissement de crédit pour un terme supérieur à 12 mois. En outre les opérateurs de l'État respecteront un principe de parité avec les normes que l'État s'impose pour ses propres dépenses.

121

Côté recettes, le recul de leur part dans le PIB est le reflet de moindres ressources apportées par l'État (subvention et taxes affectées). En revanche, les prélèvements obligatoires progresseraient légèrement sous l'effet notamment du rehaussement de la taxe poids lourds en 2013 et 2014 (au profit de l'AFITF) et de la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) afin de rembourser progressivement le déficit accumulé.

122

3. Trajectoire des administrations de sécurité sociale

123

ASSO

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	26,6	26,9	26,9	26,7	26,5	26,2	26,0
Recettes	26,0	26,4	26,7	26,7	26,8	26,8	26,8
Solde	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8
Solde en Md€	-12,7	-10,4	-4,8	0,7	6,4	12,9	18,8
Solde hors CADES-FRR	-1,2	-1,0	-0,8	-0,5	-0,3	0,0	0,2
Solde hors CADES-FRR (Md€)	-23,0	-20,8	-15,9	-10,9	-5,9	-0,1	5,3

124

Les administrations de sécurité sociale (qui incluent, outre le régime général, les régimes complémentaires, l'Unédic, les régimes spéciaux, les régimes des indépendants et divers fonds – dont la CADES et le FRR) verraient également leur solde s'améliorer nettement, passant d'un déficit de 0,5 point de PIB en 2012 à un excédent de 0,8 point de PIB. L'excédent à l'horizon de la prévision reflèterait principalement le solde structurellement excédentaire de l'ensemble CADES-FRR (0,5 point de PIB en 2012 et 0,6 point de PIB en 2017).

⁸ A l'exception de la Caisse de la dette publique et de la Société de prises de participation de l'État.

125 Cette amélioration s'explique d'abord par les efforts de **maîtrise de la dépense**. En effet, les administrations de sécurité sociale, qui portent une large part de la dépense publique (47 % en 2011, hors transferts aux autres sous-secteurs), verront leurs dépenses maîtrisées (croissance en volume de 1,1 % sur la période 2012-2017) notamment du fait d'un objectif national des dépenses d'assurance maladie fixé à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 et 2,5 % en valeur à partir de 2015. Le redressement de l'activité économique permettra par ailleurs une décreue en volume des dépenses de chômage.

126 Les **recettes** des administrations de sécurité sociale bénéficieront du redressement de la masse salariale privée (+4 %/an) sur laquelle sont assises une grande partie des recettes des administrations de sécurité sociale. L'évolution spontanée des autres impôts et taxes serait identique à celle du PIB en valeur (3,75 %). De même que pour les administrations publiques centrales, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires des administrations sociales seront concentrées pour l'essentiel en 2012 et 2013, celles de 2013 étant imputables pour moitié aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2013, et pour moitié au 2^e projet de loi de finances rectificative 2012. Par la suite, les mesures nouvelles correspondent aux effets de mesures déjà en vigueur, comme c'est le cas pour l'élargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues, dont les effets s'étalent jusqu'en 2016. Globalement, le ratio de recettes sur PIB sera stabilisé dès 2013.

127 *4. Trajectoire des administrations publiques locales*

128 APUL

(en points de PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,7	11,8	11,8	11,6	11,4	11,3	11,2
Recettes	11,7	11,7	11,7	11,6	11,4	11,4	11,3
Solde	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Solde en Md€	-0,9	-2,1	-2,1	-1,4	0,3	2,4	1,6

129 Les administrations publiques locales conserveraient un solde proche de l'équilibre sur l'ensemble de la période.

130 Les recettes des administrations publiques locales progresseraient à un rythme un peu inférieur à l'activité, malgré des hausses de taux d'imposition directe locale en lien avec le cycle électoral (surcroît de recettes de 0,8 Md€/an en moyenne entre 2014-2017 après les élections de 2014), du fait notamment de la baisse des concours financiers de l'État (hors FCTVA) en 2014 et 2015. L'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des administrations publiques locales serait proche de celle du PIB sur l'ensemble de la période. En 2012, le repli attendu des droits de mutations à titre gratuit (DMTO), reflet de volumes de transaction sur le marché de l'immobilier ancien en repli, serait en effet compensé par le dynamisme des recettes d'impôts directs locaux, avec une croissance soutenue des bases locatives. En 2013, l'évolution spontanée serait un peu supérieure à l'unité en 2013 (rebond des DMTO du fait du choc d'offre sur le marché immobilier qui serait entraîné par les mesures du projet de loi de finances sur la fiscalité du logement). Par la suite, une élasticité très légèrement inférieure à l'unité est retenue, avec en particulier des DMTO croissant conventionnellement comme le PIB.

- ⑬³¹ Dans ce contexte, les administrations publiques locales poursuivraient leurs efforts en dépense par rapport aux cycles électoraux d'avant crise. Ainsi, la progression de la dépense locale resterait modérée (+0,7 % en volume). La masse salariale croîtrait à un rythme de 2½ % en valeur. Les dépenses les plus dynamiques seraient les charges d'intérêts, en lien avec la remontée progressive des taux, aujourd'hui à un niveau historiquement bas, et les dépenses sociales (en particulier l'allocation perte d'autonomie et les prestations en faveur des crèches), à l'exception des dépenses liées au RSA qui décélèreraient avec l'amélioration progressive de la conjoncture économique. Le cycle d'investissement expliquerait le profil de la dépense locale avec un ralentissement à partir de 2014, année des élections municipales (2014) et une accélération progressive en 2016 et 2017. En moyenne sur la période 2012-2017, la progression de l'investissement resterait modérée (+ 2,2 % par an).

⑬³² **Encadré : la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement**

- ⑬³³ Les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics dans le respect de la libre administration de chacune. Les principales orientations sont les suivantes :

⑬³⁴ **1. L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, est stabilisée en valeur en 2013, puis diminuera de 750 M€ par an, en 2014 et 2015**

- ⑬³⁵ L'enveloppe concernée comprend :

- ⑬³⁶ - 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 ;

- ⑬³⁷ - La mission « Relations avec les collectivités territoriales », excepté les subventions diverses pour travaux d'intérêt général et les crédits de fonctionnement de la DGCL ;

- ⑬³⁸ - La dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

- ⑬³⁹ En 2013, l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales est ainsi stabilisée en valeur, à périmètre constant, par rapport à 2012, soit à un montant de 50,5 Md€ Elle diminuera de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015, soit -1,4 % par an en moyenne sur 2014-2015.

⑬⁴⁰ **2. La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement devra être conciliée avec l'impératif de péréquation.**

- ⑬⁴¹ En effet, existent actuellement de fortes disparités dans la situation financière des collectivités territoriales, majoritairement liée à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal.

- ⑬⁴² L'effort juste de redressement repose sur le principe que ceux qui peuvent le plus doivent contribuer le plus. Le renforcement de la péréquation permettra donc que les collectivités les plus dotées participent davantage.

- ⑬⁴³ Le Gouvernement propose ainsi de renforcer fortement l'effort de péréquation en 2013 à la fois sur :

- 144 - la péréquation verticale (via les dotations de l'État vers les collectivités territoriales). Ainsi, les dotations de péréquation de la DGF progresseront de 238 M€ en 2013 par rapport aux montants versés en 2012, soit un doublement du rythme d'augmentation constaté en loi de finances initiale (LFI) 2012 (+119 M€ en 2012).
- 145 - la péréquation horizontale (c'est-à-dire entre collectivités territoriales). Le PLF 2013 propose un ajustement des modalités de prélèvement et de reversement du FPIC (Fonds de Péréquation des ressources intercommunales et communales) et du FSRIF (Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France) pour assurer une meilleure répartition et un meilleur fonctionnement de ces fonds. Il modifie aussi profondément le fonctionnement des fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions.
- 146 **3. A partir de 2014, les modalités d'association des collectivités territoriales seront négociées dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité**
- 147 Un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales, afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement.

148 II. LE BUDGET TRIENNAL DE L'ÉTAT

149 A. *UN EFFORT D'ÉCONOMIES EXIGEANT SUR LA PÉRIODE 2013-2017*

- 150 L'État prendra pleinement sa part au redressement des comptes publics. En effet, sur la période 2013-2017, pas un euro supplémentaire ne sera dépensé par rapport à l'autorisation parlementaire de la LFI 2012, sur l'ensemble des dépenses, hors charge de la dette et pensions.
- 151 Sur la période de la programmation, cette discipline permet une évolution de la dépense totale de l'État (y compris charge de la dette et pensions) très inférieure à l'inflation : l'évolution est en effet moins dynamique de 12 Md€ à horizon 2015 par rapport à une évolution à l'inflation.
- 152 Ainsi, une éventuelle baisse de charges d'intérêt ne sera pas recyclée en des dépenses nouvelles, mais contribuera au désendettement : ces dépenses sont en effet la conséquence d'une dette excessive ; c'est l'effet de la norme « zéro valeur ».
- 153 Afin de continuer à contenir l'évolution de la dépense totale de l'État en cas de remontée de la charge d'intérêt de la dette – les conditions actuelles étant particulièrement favorables, le Gouvernement respectera une évolution au plus égale à l'inflation.
- 154 La stabilité en valeur des dépenses de l'État nécessite de dégager des économies importantes (estimées à 10 Md€ dès 2013) par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense. Cette dynamique tendancielle à la hausse peut avoir plusieurs origines, comme par exemple :

- ①55 - un effet prix avec les mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers), des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...), ou l'augmentation du prix des biens et prestations que l'État achète ;
- ①56 - un effet volume, avec par exemple une augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé, les exonérations de cotisations sociales, les bourses universitaires, les allocations logement...);
- ①57 - l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements).

①58 ***B. UN BUDGET TRIENNAL AU SERVICE DES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT***

- ①59 La programmation d'ensemble des finances publiques couvre 5 ans (2013-2017). Au sein de cette période, l'État fait l'objet d'une programmation plus précise dans le cadre d'un budget triennal qui précise les crédits alloués à chaque mission.
- ①60 Ce budget triennal se caractérise par une maîtrise différenciée de la dépense, afin de permettre de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013, puis à l'équilibre structurel dès en 2016. Cette maîtrise permettra la mise en œuvre des engagements prioritaires du Gouvernement.
- ①61 Les plafonds de crédits par mission, hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, arbitrés dans le cadre du budget triennal sont les suivants :

162

Crédits de paiement, en Md€	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (format 2013)			
	LFI 2012 Format 2013	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	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
Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

163

Le respect de ce budget triennal est garanti par deux mécanismes fondamentaux :

164

- un principe d'auto-assurance au sein de chaque mission budgétaire, tant infra-annuelle que pluriannuelle. Les dépassements sur un programme devront être gagés par des économies sur la mission au cours de l'année concernée et ne justifient pas, sauf circonstances exceptionnelles, de modification des plafonds présentés ici.

165

- la constitution d'une réserve de précaution en début d'année. Elle permettra de faire face aux aléas en cours de gestion, tant en dépense qu'en recette (par l'annulation de crédits de la réserve correspondant aux baisses de recettes anticipées). Cette mesure de prudence, prévue par la LOLF, est réaffirmée et quantifiée à l'article 5 de la présente loi : sur 2013-2017, le taux de réserve sera d'au moins 0,5 % sur les crédits de personnel et d'au moins 5 % sur les autres crédits.

166

CP, en M€	LFI 2012 format 2012	Mesures de périmètre	Transferts	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015
Dépenses du budget général	290 714	95	4	290 813	291 199	293 854	298 327
Prélèvements sur recettes	74 457	0	-4	74 453	75 276	75 309	75 452
Taxes affectées plafonnées	3 013	1 515	0	4 527,6	4 402	4 328	4 128
⁽¹⁾ Total des dépenses de l'Etat	368 184	1 610	0	369 794	370 877	373 490	377 907
	<i>Evolution annuelle en volume</i>				-1,43%	-1,03%	-0,56%
⁽²⁾ Chargé de la dette	48 773	0	0	48 773,0	46 895	48 368	50 864
⁽³⁾ Contribution au CAS Pensions (Etat + opérateurs)	42 265	15	0	42 279	45 240	46 380	48 301
⁽¹⁾⁻⁽²⁾⁻⁽³⁾ Total norme 0 valeur	277 146			278 742	278 742	278 742	278 742
	<i>Ecart à l'annuité 2012</i>				0,0	0,0	0,0

167

1. Le financement des priorités du Gouvernement : l'éducation, la jeunesse, l'emploi, la justice et la sécurité

168

Les priorités que constituent la jeunesse et l'éducation, l'emploi ainsi que la justice et la sécurité bénéficient d'un effort particulier afin d'assurer à ces missions les moyens d'améliorer le service rendu.

169

Un axe majeur de la politique Gouvernementale concerne la jeunesse. A ce titre plusieurs mesures sont prévues pour :

170

- *L'emploi des jeunes :*

171

Des mesures importantes seront mises en œuvre et financées pour permettre une intégration plus forte des jeunes dans notre société. L'engagement du Gouvernement est réaffirmé à travers la mise en œuvre des **emplois d'avenir**. L'objectif est d'apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes les plus en difficultés. Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé et à partir de 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu sur la période.

172

- *L'autonomie des jeunes :*

173

Le **service civique** constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. 30 000 d'entre eux auront la possibilité d'intégrer le dispositif dès 2013, soit 10 000 de plus qu'en 2012 et un effort budgétaire de 26 millions d'euros. La montée en puissance du service civique sera amplifiée dans les années suivantes afin d'atteindre sur la période du quinquennat l'engagement présidentiel de 100 000 jeunes par an engagés dans le dispositif.

174

- *L'enseignement scolaire :*

175

Le Président de la République a fait de l'École une priorité de son mandat. Afin de répondre au défi que constitue la réussite de tous les élèves, 60 000 des 65 000 nouveaux emplois créés durant la mandature bénéficieront à l'enseignement, dont 5 000 dans l'enseignement supérieur.

176) Dès la rentrée 2012, 1 000 professeurs supplémentaires ont été recrutés pour l'école primaire et 280 redéployés vers l'enseignement secondaire. L'effort pour l'École porte également sur la vie scolaire avec le recrutement de 100 conseillers principaux d'éducation supplémentaires, la création de 500 assistants chargés de la prévention et de la sécurité au sein des établissements et de 1 500 auxiliaires de vie scolaire individuels accompagnant les élèves handicapés. Ces moyens seront consolidés en 2013.

177) Entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. De plus, conformément à l'engagement présidentiel, 55 000 postes seront créés dans l'éducation sur la durée du quinquennat.

178) Ces créations se traduiront notamment par le recrutement de stagiaires qui assureront des activités d'enseignement pendant leur formation au métier d'enseignant dans les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Pour le ministère de l'éducation nationale, cette réforme correspond en 2013 à la création de plus de 11 000 emplois. Au total, l'impact du schéma d'emploi sur le plafond d'emploi sera de 9 011 ETP dont 230 pour l'enseignement technique agricole.

179) Les nouveaux enseignants seront mieux formés à l'exercice de leur métier. Dès la rentrée 2012, les enseignants nouvellement recrutés bénéficient d'une formation d'accompagnement à la prise de poste ; plus de 2 000 postes ont donc été créés pour permettre la mise en place de décharges de service à cet effet.

180) Dans le cadre de la refondation de l'École, des écoles supérieures du professorat et de l'éducation seront mises en place. Par ailleurs, des emplois d'avenir professeur, à raison de 6 000 nouveaux contrats par an sur 2013-2015, rendront les métiers de l'enseignement plus accessibles aux jeunes pour lesquels s'engager dans des études longues se heurte à des contraintes économiques.

181) - *l'enseignement supérieur :*

182) L'amélioration de la réussite des étudiants en premier cycle demeure la première urgence de l'enseignement supérieur : en effet, la part des inscrits en première année universitaire accédant en seconde année n'est que de 42 %, et le taux de réussite en licence en trois ans plafonne à 34 %, après avoir perdu cinq points au cours des dernières années. A ce titre, des moyens supplémentaires sont donc prévus pour les universités dès l'année 2013 avec 1 000 créations d'emplois, au sein des 5 000 postes annoncés lors de la campagne présidentielle. Ces efforts devront permettre d'améliorer les conditions d'accueil, d'aide et d'encadrement des étudiants, de développer les services d'orientation et d'insertion, et surtout de renouveler profondément l'approche pédagogique dans certaines filières.

183) **Le deuxième axe fort de la politique Gouvernementale concerne le soutien à l'emploi.** Plusieurs mesures sont prévues à ce titre :

184) - *l'accompagnement des demandeurs d'emploi :*

185) L'engagement du Gouvernement est réaffirmé en faveur de l'emploi avec la mise en œuvre de mesures pour améliorer l'offre de service fournie par Pôle emploi et de mesures

d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Ainsi, 2 000 recrutements supplémentaires en CDI ont été engagés dès la fin 2012 et seront finalisés en 2013. S'y ajouteront 2 000 emplois qui seront redéployés d'ici 2014 au sein de l'opérateur vers les services d'accompagnement renforcé. Ce sont donc près de 4 000 agents supplémentaires, au contact direct des demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, qui assureront le succès de la nouvelle offre de services.

186 - *les contrats aidés :*

187 100 000 emplois d'avenir seront créés en 2013. Dès 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu. En outre, en 2013, le budget prévoit le maintien du volume des autres contrats aidés actuels afin de faire face à une situation de l'emploi difficile (340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats seront prescrits en 2013).

188 - *les contrats de génération :*

189 Le contrat de génération sera un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transférer les compétences,...). Sa mise en œuvre sera adaptée aux différentes tailles d'entreprise.

190 Un projet de loi sera présenté fin 2012, à l'issue de la concertation sociale lancée par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

191 Le contrat de génération sera ainsi mis en œuvre en 2013.

192 **Un troisième axe prioritaire du Gouvernement porte sur la justice et la sécurité :**

193 - *la justice :*

194 Les crédits alloués à la mission *Justice* (hors *CAS Pensions*) sont en hausse de +3 % par rapport à 2012.

195 Conformément aux engagements présidentiels de création de 5 000 postes dans la justice et la sécurité, les effectifs de la justice seront renforcés sur la période 2013-2015, dont 480 dès 2013 et 40 dans les juridictions administratives.

196 Ces moyens permettront la mise en œuvre d'une politique publique de la justice rénovée, renforçant la justice civile, réaffirmant la spécificité de la justice des mineurs, développant les aménagements de peine et l'insertion pour prévenir la récidive, développant l'aide aux victimes et l'accès au droit et modernisant les services au bénéfice de ses acteurs et bénéficiaires

197 La mise en œuvre d'un programme immobilier pénitentiaire repensé accompagnera le développement des aménagements de peine, au service des objectifs de réinsertion comme de sécurité et d'humanité de la détention.

198 Une partie des dépenses prévues par la loi de programmation pénitentiaire axée sur le développement du nombre de places de prison sera abandonnée en cohérence avec la volonté du Gouvernement de développer l'accompagnement en « milieu ouvert ». Cet abandon a notamment pour conséquence la limitation de la création de nouvelles prisons aux réponses aux situations de vétusté et de surpopulation carcérale, ce qui conduira à limiter les dépenses nouvelles qui étaient prévues en fin de programmation, et ce d'autant plus que les modalités de financement prévues, sous forme de partenariat public privé, étaient particulièrement coûteuses.

199 - *la sécurité :*

200 Conformément à l'engagement du Président de la République, la mission *Sécurité*, qui recouvre les crédits alloués à la police nationale et à la gendarmerie nationale, bénéficiera, entre 2013 et 2015, de créations d'emplois, dont 480 dès 2013. Ces emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les « zones de sécurité prioritaires » définies par le Gouvernement.

201 *2. La mobilisation de l'ensemble des ministères pour réaliser des économies permettant de financer les priorités Gouvernementales sans augmenter les dépenses de l'État*

202 Le financement de ces priorités nécessite des efforts accrus sur les autres secteurs. Chaque ministère prendra sa part à l'effort, ainsi que les opérateurs de l'État, tout en tenant compte des capacités de chacun.

203 - *L'effort passera par une maîtrise de la dynamique de la masse salariale (article 6)*

204 Conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'État et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année, conformément à l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008. La liste de ces opérateurs est détaillée chaque année dans le « Jaune Opérateurs », prévu par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

205 Compteur 2012-2013 des effectifs :

206

	2012	2013	Cumul 2013
Etat	4 278	-2 317	1 961
<i>dont enseignement</i>	4 278	8 981	13 259
<i>dont justice/sécurité</i>		1 000	1 000
<i>dont autres</i>		-12 298	-12 298
Opérateurs		1 697	1 697
<i>dont Pôle emploi</i>		2 000	2 000
<i>dont enseignement supérieur</i>		1 000	1 000
<i>dont autres opérateurs</i>		-1 303	-1 303
Etat + opérateurs	4 278	-620	3 658

207 NB : ces données n'intègrent pas les 2 500 postes créés en LFR 2012 (assistants d'éducation) dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), rémunérés hors titre 2, et donc non comptabilisés dans le plafond d'emploi de l'État ou des opérateurs de l'État (les EPL n'étant pas des opérateurs de l'État).

208 Cette stabilisation sera le résultat de la création d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) et des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2013-2015 sera de 2 % pour ces derniers. Ces réductions seront permises grâce à des réformes structurelles compatibles avec le maintien et l'amélioration de la qualité du service rendu et mises en œuvre après un travail approfondi d'analyse des missions et des politiques publiques.

209 Ces réformes devront s'articuler autour d'un objectif de cohérence de l'action publique :

- 210 - des gains seront rendus possibles *via* la simplification de plusieurs procédures aujourd'hui trop complexes ;
- 211 - les missions des différents échelons de l'administration - central, régional, départemental, infra-départemental seront revues avec pour objectif une plus grande efficacité à répondre aux besoins des usagers ;

212 Cette stabilisation des effectifs contribuera à maîtriser la masse salariale, dont l'évolution sera sur la période de + 1 % en valeur entre 2012 et 2015.

213 - *Les dépenses de fonctionnement seront maîtrisées dans l'ensemble des ministères*

214 Ces dépenses seront réduites dans tous les ministères, y compris les ministères qui portent des priorités gouvernementales. Le ministère de l'enseignement supérieur par exemple voit ses crédits de fonctionnement diminuer de plus de 6 % en 2013 au sein d'une enveloppe globale, hors contributions au CAS *Pensions*, en augmentation.

215 Ces efforts sur les dépenses de fonctionnement s'appuieront notamment sur des réformes de rationalisation, par exemple s'agissant des implantations territoriales de l'État en France et à l'étranger, tout en veillant à l'accès au service public. Les gains sur les achats obtenus grâce à l'action interministérielle du service des achats de l'État (SAE) constitueront également un

levier efficace. La nouvelle feuille de route de ce dernier, transmise au ministre de l'économie et des finances le 24 juillet 2012, sera déclinée avant la fin de l'année par les différents ministères dans des plans achats précis et assortis d'objectifs d'économies détaillés. Au global, l'ambition d'économies concernant les achats est doublée par rapport au premier plan déployé par le SAE à sa création (2009).

216 - *Une participation des opérateurs à l'effort de redressement des comptes dans la justice (article 7)*

217 Le rapport de l'Inspection générale des finances relatif aux agences de l'État a mis en avant la dynamique des moyens financiers de ces agences : leurs moyens publics, qui représentent 50 Md€(crédits et taxes affectées), ont en effet progressé de 15 % depuis 2007 tandis que les dépenses de l'État ont progressé moins rapidement que l'inflation sur la période. Par ailleurs, leurs effectifs ont cru de 6 % depuis 2007 alors que les effectifs de l'État diminuaient. Enfin, le rapport pointe le manque de réflexion stratégique sur le recours à ces agences et une forte croissance des coûts de structure.

218 Les premières mesures prises par le Gouvernement face à ce constat sont la réduction des moyens de ces agences afin qu'elles contribuent à l'effort de redressement.

219 - L'évolution des dotations de l'État aux opérateurs sera donc très modérée (+0,7 % hors dynamique du CAS *Pensions* à horizon 2015) ;

220 - Les taxes affectées seront plafonnées et le plafond abaissé sur la période de programmation (-400 millions d'euros à horizon 2015, article 11). Celles-ci feront d'ailleurs l'objet d'une évaluation dès juin 2013 afin de contrôler la pertinence de chacune de ces affectations ;

221 - Afin de parvenir à la stabilité des effectifs de l'État et de ses opérateurs, les effectifs des opérateurs seront maîtrisés avec un taux d'effort moyen (hors universités et Pôle emploi) de 0,7 % sur 2013-2017.

222 - *Une sélection et une évaluation plus rigoureuse des investissements : mettre en œuvre une politique ambitieuse tournée vers les besoins futurs de notre société (article 16)*

223 L'investissement public est un facteur clé de croissance et de compétitivité. Parce qu'il est aussi garant d'une offre de service public de qualité, il doit être choisi avec une attention particulière pour concilier développement et maîtrise des finances publiques.

224 Les choix d'investissement faits pendant dix ans sont insuffisamment étayés. Les procédures d'évaluation préalable et le processus de décision ne permettent en effet pas toujours de hiérarchiser les projets et de faire prévaloir ceux qui seront les plus utiles à la collectivité. Par ailleurs, les coûts induits (investissements de réhabilitation et fonctionnement) sont généralement sous-évalués.

225 Le gouvernement souhaite donc refonder la procédure de décision en matière d'investissement de l'État et des établissements publics et soumettre désormais les projets

d'importance à une évaluation socio-économique préalable systématique et faisant l'objet d'une contre-expertise organisée par le Commissaire général à l'investissement (CGI).

- 226) Celui-ci est tout d'abord chargé de l'inventaire et d'une analyse des procédures d'évaluation sur les projets existants, mais non encore mis en œuvre, pour s'assurer que ce sont bien les projets les plus pertinents qui seront retenus et lancés de manière prioritaire.
- 227) La procédure de sélection sera par ailleurs améliorée de manière pérenne dans une logique interministérielle pour que la décision finale d'engagement soit la plus documentée possible. Ainsi, d'ici la fin de l'année, le CGI proposera une procédure de concertation interministérielle, préparatoire aux décisions du Premier ministre à chaque grande étape de la vie du projet, fondée sur des travaux de contre-expertise indépendants qu'il sera chargé d'organiser. Cette nouvelle organisation offrira une méthodologie homogène d'évaluation et de contre-expertise.
- 228) - *Cet effort sera éclairé par une démarche de refondation et de modernisation de l'action publique initiée par les ministères eux-mêmes*
- 229) La démarche de refondation et de modernisation de l'action publique viendra préciser la programmation des finances publiques pour éclairer les réformes et concourir au redressement des comptes publics dans la justice.
- 230) La priorité est de conduire un exercice de revue en profondeur des politiques publiques.
- 231) Les modalités de cet exercice ont été précisées par le Premier ministre lors du séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012. La démarche s'appuie sur un bilan objectif de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les recommandations de la mission commune confiée à l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales.
- 232) Le projet de refondation et de modernisation de l'action publique reposera sur trois piliers :
- 233) - l'amélioration de la qualité du service rendu, afin de toujours mieux répondre à la réalité des besoins des usagers (citoyens, entreprises, territoires) ;
- 234) - l'association des agents et de leurs représentants à la définition et à la conduite des réformes;
- 235) - une hiérarchisation des priorités et des besoins des administrations et une meilleure répartition des compétences pour réduire les doublons et les inefficiences.
- 236) Dès l'été, il a été demandé à chaque ministère de produire des propositions de réformes qui permettent de mettre en œuvre les orientations du budget triennal tout en garantissant une utilisation efficace des moyens publics.
- 237) Pour assurer la réussite de la démarche de modernisation de l'action publique, l'association de l'ensemble des acteurs des politiques publiques est indispensable.
- 238) La méthode s'appuiera sur un recensement des politiques publiques et de l'ensemble des acteurs qui y contribuent, afin de déterminer les missions que doivent conserver les pouvoirs

publics et l'acteur public devant les exercer (administration centrale, administration déconcentrée, opérateur, collectivité territoriale), tout en respectant les principes de charte de la déconcentration, perdus de vue. Elle sera étroitement articulée avec la nouvelle étape de décentralisation. Dès décembre 2012, chaque ministère aura défini une stratégie de modernisation pluriannuelle (2013-2017) qui permettra tout à la fois de respecter la trajectoire budgétaire et d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers.

239 III. LES DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE

240 L'objectif du Gouvernement est de préserver un haut niveau de protection sociale, adapté en continu à l'évolution des besoins sociaux.

241 Les dépenses de sécurité sociale sont des transferts : il est injustifié d'en reporter le financement sur les générations futures. Assurer la pérennité de notre système de protection sociale passe donc par le retour à l'équilibre des comptes sociaux.

242 Les objectifs généraux d'évolution des prélèvements obligatoires ne permettent pas d'envisager ce redressement uniquement par un ajustement passif des recettes sur le niveau des dépenses constatées. Il faut en effet veiller à ce que le financement de la sécurité sociale n'absorbe pas les gains de pouvoir d'achat des ménages et ne pèse pas excessivement sur le coût des facteurs de production.

243 En conséquence, l'équilibre à moyen terme des comptes de la sécurité sociale suppose de garantir une évolution soutenable des dépenses.

244 Dans son article 9, la loi de programmation des finances publiques présente, sur le champ des régimes obligatoires de sécurité sociale, des objectifs de dépenses. En 2017, l'objectif de dépenses pour les régimes obligatoires de base s'établit à 530,5 Md€ ce qui correspond à une progression moyenne de 3,1 % par an en valeur.

245 Ces objectifs de dépenses englobent les branches maladie, accident du travail/maladies professionnelles, retraite et famille. Pour ce qui concerne la branche maladie, les dépenses évoluent pour l'essentiel au rythme de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) dont l'évolution est détaillée au même article. L'évolution des dépenses des branches retraite et famille est pour sa part présentée ici de manière tendancielle.

246 A. MAÎTRISER LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE EN GARANTISSANT LA QUALITÉ DES SOINS

247 *Les objectifs nationaux des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour les années 2012 à 2017 présentés dans le projet de loi de programmation des finances publiques s'entendent selon le périmètre en vigueur lors de la construction de cet objectif dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012, qui fait l'objet d'une présentation détaillée dans l'année prévue au 7° de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.*

Entrent ainsi dans l'ONDAM les prestations en nature des branches maladie, maternité et accidents du travail, les prestations en espèce des branches maladie et accidents du travail à l'exception des prestations d'incapacité permanente et des rentes d'accidents du travail. Pour les dépenses médico-sociales, seule est prise en compte la part du financement qui échoit à l'assurance maladie. Sont aussi incluses la prise en charge des cotisations des professionnels libéraux et des dotations à certains fonds.

- 248 L'évolution de l'ONDAM est programmée ainsi :
- 249 - L'objectif retenu pour 2012 (170,8 Md€) est inférieur de 350 M€ à l'ONDAM voté en LFSS pour 2012, matérialisant dans les comptes sociaux l'évolution plus modérée qu'envisagée des dépenses de soins de ville
- 250 - la croissance de l'ONDAM s'établira à + 2,7 % pour 2013 (175,4 Md€), + 2,6 % pour 2014 (180 Md€), puis 2,5 % pour chacune des années 2015 à 2017 (193,8 Md€ en 2017). Au total sur la période, cette programmation représente un effort estimé en moyenne à 2,7 Md€ chaque année par rapport à la chronique tendancielle des dépenses.
- 251 La fixation d'un ONDAM en progression de +2,7% en 2013 et +2,6% en 2014 tient compte de la volonté du Gouvernement de prendre en compte de façon spécifique la question de l'investissement hospitalier. Un effort spécifique sera effectué au sein des ONDAM 2013 et 2014 pour accompagner des projets prioritaires de mise en sécurité et de restructuration-rationalisation.
- 252 Le respect de cette trajectoire nécessite la mise en œuvre d'actions volontaristes permettant d'améliorer la qualité des prises en charge tout en respectant la contrainte financière, dans le cadre d'une stratégie nationale de santé. Certaines de ces actions sont porteuses d'évolutions structurelles de l'offre de soins, qui produiront leurs pleins effets à moyen terme.
- 253 Au cœur de cet engagement, l'amélioration des parcours de soins. Les soins de ville, l'hôpital, les établissements médico-sociaux et les acteurs sociaux ne peuvent plus fonctionner indépendamment les uns des autres.
- 254 La structuration d'équipes de soins de proximité, pluriprofessionnelles, constitue la première étape de mise en œuvre de ces parcours. Des équipes pluriprofessionnelles peuvent produire les nouvelles organisations et les nouveaux services (prévention, dépistage, coordination des parcours, éducation thérapeutique...) répondant aux besoins des patients. Un effort important sera ainsi initié dès 2013 pour entamer la généralisation de ces modes d'organisation, afin de permettre un recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes.
- 255 Plus globalement, il convient de revoir la régulation du système pour décroïsonner les parcours de santé entre les soins de ville, les soins hospitaliers et le secteur médico-social. Une refonte des systèmes de financement sera engagée à partir de 2013, sur quelques territoires dans un premier temps, afin d'établir un nouveau modèle qui permettra de prodiguer au patient le geste de qualité, au bon endroit, au meilleur coût. Puis ces nouvelles formes de régulation seront progressivement étendues à l'ensemble du territoire.

- 256 Ces développements s'accompagneront de la recherche de gains d'efficacité des offreurs de soins, en particulier pour les établissements de santé et ceux parmi les professionnels de santé qui bénéficient de gains de productivité liés aux évolutions technologiques.
- 257 Dans le secteur hospitalier, des actions de rationalisation de la politique d'achat ainsi que de soutien à l'amélioration de la performance des établissements seront en outre menées, en mobilisant les agences régionales de santé.
- 258 Enfin, des actions de baisse de prix des produits de santé, mais aussi de promotion des médicaments génériques seront conduites. Elles s'accompagneront d'actions visant à une meilleure justesse des prescriptions, en privilégiant les médicaments inscrits au répertoire, dans le cadre d'une promotion plus active des référentiels de bonne pratique et de bon usage.

259 *B. ADAPTER EN CONTINU ET DANS LA CONCERTATION LES PRESTATIONS AUX BESOINS SOCIAUX*

- 260 Si les dépenses de la branche maladie font l'objet d'une programmation spécifique, les dépenses des branches retraite et famille n'évoluent, au-delà de leurs tendances spontanées, que par des mesures nouvelles, le plus souvent législatives.
- 261 Le Gouvernement ne souhaite pas dans le cadre de cette loi de programmation préjuger de réformes qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel.
- 262 S'agissant des retraites, la progression tendancielle des dépenses s'élève en moyenne sur la période à + 3,7 % par an en valeur, et compte tenu des hypothèses d'augmentation des prix sur lesquelles elles sont indexées, à + 1,9 % par an en volume. Après une phase de diagnostic, le Gouvernement, comme il en a été convenu lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, engagera une concertation avec les partenaires sociaux au premier semestre 2013 afin d'inscrire notre système de retraite par répartition dans un cadre financier durablement équilibré.
- 263 D'ores et déjà, un des axes essentiels de la politique du Gouvernement consiste à agir en faveur de l'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans : le contrat de génération, qui vise à permettre le maintien des seniors dans l'emploi tout en favorisant la formation des salariés les plus jeunes à leur arrivée dans les entreprises, contribuera à cet effort. Il s'agit tout à la fois d'infléchir l'évolution des dépenses de la branche vieillesse en encourageant les entreprises à maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés et de garantir un niveau un financement permettant de maintenir à l'avenir un haut niveau de pension.
- 264 Dans le domaine de la politique familiale, la grande conférence sociale a conclu à l'importance d'une meilleure adéquation des dispositifs aux besoins des familles. Les réflexions vont se poursuivre avec les acteurs de la politique familiale sur les adaptations à apporter aux différentes aides en faveur des familles, notamment dans le cadre du Haut conseil de la famille. La concertation permettra de dégager des voies d'amélioration en termes d'efficacité et d'équité, dans le souci de l'équilibrage des comptes de la branche famille. Les mesures prises préserveront les résultats favorables réalisés par notre pays en matière de

natalité et de participation des femmes à l'activité économique, et protégeront les intérêts des familles les plus fragiles.

265 ANNEXE 1 : PRECISIONS METHODOLOGIQUES CONCERNANT LE BUDGET TRIENNAL

266 A. LES NORMES D'ENCADREMENT DES DEPENSES

267 1. Définition de la double norme d'encadrement d'évolution de la dépense

268 Le périmètre du champ de **la norme « 0 valeur »** couvre :

- 269 - les dépenses du budget général, hors charge de la dette et versements au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*;

270 Par rapport à la construction du précédent triennal, une différence méthodologique s'est imposée lors de la construction de la présente programmation : le transfert de la gestion de leur masse salariale aux universités a notamment pour conséquence de faire relever des établissements eux-mêmes le versement au CAS Pensions des cotisations de retraite des fonctionnaires qui y sont affectés. Ce mouvement massif de cotisations acquittées par des opérateurs de l'État rend cette recette du compte d'affectation spéciale suffisamment importante pour ne plus être négligée et pour être traitée de la même manière que les contributions des ministères au CAS Pensions, puisqu'il s'agit d'une dépense de même nature, non pilotable par l'État. A partir de la présente loi de programmation, le périmètre de la norme « 0 valeur » s'obtient donc en retranchant au dépenses totales (cf. *infra*) les charges de la dette, les cotisations payées par l'État employeur sur le titre 2 au CAS Pensions et les versements effectués par les opérateurs de l'État à ce CAS.

- 271 - les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, y compris les prélèvements établis en compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui étaient jusqu'à présent exclus de la norme de dépense⁹.

- 272 - le stock les contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif à l'article 46 de la LFI 2012.

273 **Sur l'intégralité du quinquennat, et donc sur la période du budget triennal, les dépenses de l'État respecteront la norme « 0 valeur ».**

274 Par ailleurs, sur l'intégralité du quinquennat, l'ensemble des dépenses de l'État (c'est-à-dire les dépenses du champ « 0 valeur », complété de la charge de la dette et des versements au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions) ne progresseront pas plus vite que l'inflation.

⁹ Ces prélèvements sur recettes restent néanmoins en dehors du champ des concours normés aux collectivités locales défini par l'article 10 de la présente loi de programmation et sur lequel s'applique l'évolution précisée dans cet article.

275 2. *La stabilisation des dépenses*

276 Le budget 2013-2015, tout en finançant les priorités du Gouvernement, est construit sur la base d'une stabilisation en euros courants des dépenses. Cette règle de stabilisation s'applique au périmètre de la norme « 0 valeur », qui comprend comme rappelé *supra* :

- 277 - l'ensemble des crédits du budget général de l'État, hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire hors contributions au CAS *Pensions*, imputées sur le titre 2 ou acquittées par les opérateurs de l'État à partir des subventions versées sur le titre 3 ou des ressources affectées ;
- 278 - les prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- 279 - le montant total des taxes affectées plafonnées visées à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

280 Cette norme du « 0 valeur » exclut tout recyclage de moindres dépenses qu'attendues sur la charge de la dette ou de pensions pour des dépenses nouvelles. Ainsi, les dépenses totales de l'État progresseront moins rapidement que l'inflation sur la période 2013-2015 (-1 % en moyenne en volume).

281 3. *Mesures de périmètre et charte de budgétisation.*

282 **Le principe du champ constant**

283 La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie entre deux lois de finances consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État. Le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique (« constant ») entre deux exercices. A cette fin, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

284 *A contrario*, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et prélèvements sur recettes) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépense, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. **Ces mouvements, équilibrés en recette et en dépense, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité.** Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

285 La charte de budgétisation

- 286 L'ensemble des règles qui suivent constituent la charte de budgétisation de l'État, qui permet, en précisant les modalités de prise en compte des modifications de champ dans le calcul de la norme, de déterminer l'évolution de la dépense à champ constant.
- 287 Les **mesures de transfert**, parce qu'elles concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du champ couvert par la norme, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci.
- 288 Les **mesures de périmètre**, qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :
- 289 - transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer,
 - 290 - inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes d'un même montant correspondantes,
 - 291 - prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.
- 292 Les mouvements liés à la décentralisation illustrent le premier cas de figure. Le deuxième correspond à des mesures de rebudgétisation, par exemple la réintégration concomitante et équilibrée au sein du budget général d'une recette affectée à un opérateur et des dépenses qu'elle finance. Le troisième cas de figure, enfin, n'accroît pas la dépense publique ni le déficit public, puisque la dépense existait déjà auparavant et était financée par une recette non prise en compte dans le solde public selon les règles de la comptabilité nationale.
- 293 Par ailleurs, la charte présente cette année une **évolution**, liée à l'intégration en stock de certaines taxes affectées dans la norme de dépense. En effet, depuis 2008, les taxes affectées n'étaient prises en compte dans la norme de dépense qu'au titre du montant prévisionnel de leur variation issue de mesures discrétionnaires. Seul le flux lié à des mesures discrétionnaires était ainsi retracé dans la norme, tandis que le stock de ces taxes n'était pas comptabilisé, ce qui rendait difficile son suivi sur plusieurs années et ne permettait pas de prendre en compte la dynamique de ces taxes. Compte tenu de l'importance de la mobilisation de tous les acteurs pour le redressement des comptes publics, un suivi plus complet et plus systématique des taxes affectées, dans un contexte de plafonnement progressif de celles-ci, est apparu nécessaire et justifie la modification de la charte détaillée ci-dessous.
- 294 L'adaptation du périmètre de la norme « 0 valeur » consiste notamment en la prise en compte de toutes les taxes affectées plafonnées en stock, et uniquement de ces dernières. Le champ et le niveau du plafonnement étant amenés à évoluer, la présente charte détaille les modalités de traitement de ces mouvements afin d'en distinguer la part qui constitue une mesure de périmètre et la part qui a un impact sur la norme de dépense.
- 295 Les modifications du plafonnement des taxes affectées en PLF de l'année N peuvent recouvrir trois situations différentes :

296 - **modification du plafond d'une taxe existante et déjà plafonnée en loi de finances**

297 La modification du plafond est assimilée à une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond en PLF est donc **prise en compte dans la norme** de dépense. Si le plafond est abaissé, on comptabilise une économie.

298 - **ajout dans l'article de plafonnement en PLF d'une taxe déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée**

299 C'est le cas où compte tenu de la nature de la taxe et de l'affectataire (cf. *infra*), le plafonnement a été jugé pertinent. La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de **périmètre** pour le montant correspondant à **l'évaluation de recette** pour l'année du plafonnement. L'économie ou la dépense nouvelle liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau différent de l'évaluation de recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépense. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité.

300 - **création d'une affectation de recette en PLF**

301 Toute nouvelle affectation de recette à un ODAC, sauf si elle constitue une exception telle que définie *infra*, est prise en compte intégralement dans la norme de dépense, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

302 Afin d'assurer un bon suivi de la dépense de l'État, l'objectif est de plafonner à terme toutes les taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, à l'**exception** des seules taxes répondant à une logique de redevance pour service rendu, à une logique de pollueur payeur, ou lorsque le montant recouvré par l'organisme est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe.

303 Chaque année, les mouvements de dépense et de recettes considérés comme des mesures de périmètre et les propositions d'extension du champ du plafonnement des taxes affectées seront présentés dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances initiale.

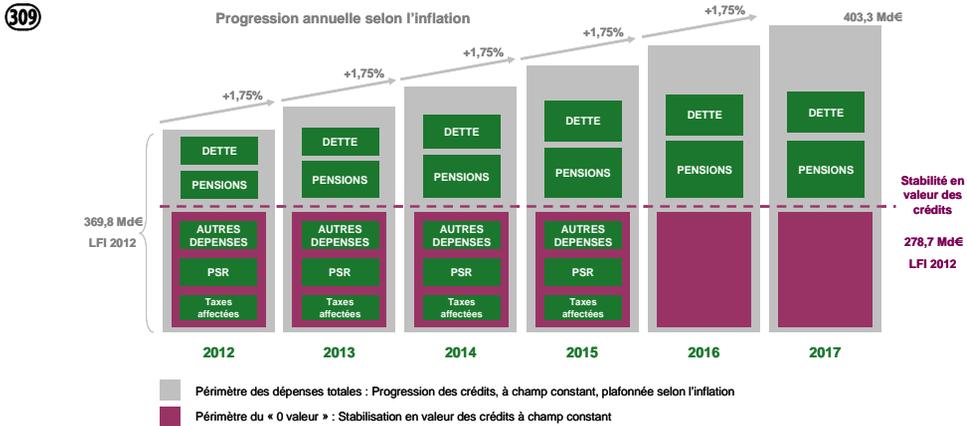
304 B. NATURE ET PORTEE DES AUTORISATIONS DU BUDGET PLURIANNUEL

305 1. *Les plafonds de crédits et les schémas d'emplois fixés dans le budget pluriannuel*

306 Le budget pluriannuel détermine deux niveaux de plafonds de crédits de paiement à respecter en construction de loi de finances initiale chaque année de la période de programmation.

307 a) Il comporte d'abord, pour chacune des cinq années de la programmation, un plafond global de crédits de paiement pour les dépenses soumises à la règle du « 0 valeur », conformément à l'article 5 de la présente loi. Ce plafond est indépendant de l'hypothèse d'inflation et correspond, à champ constant, au niveau des crédits fixé en loi de finances initiale pour 2012.

308 Ce plafond s'inscrit dans un plafond portant sur les dépenses totales (y compris charge de la dette et pensions). Ce plafond global n'augmente pas plus vite, entre deux LFI successives, que l'évolution prévisionnelle des prix (article 5 de la présente loi) associée à la présente loi ou que l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances de l'année, si celle-ci est différente.



310 b) Le budget pluriannuel comporte par ailleurs les plafonds 2013, 2014 et 2015 de chacune des missions du budget général (voir article 10 de la loi de programmation). Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement.

311 Pour l'année 2013, les plafonds de dépense établis au niveau des missions et la répartition par programme correspondent à ceux du PLF pour 2013.

312 Pour l'année 2014, les plafonds sont fixés par mission et ne sont pas révisables.

313 Pour 2015, les crédits par mission pourront faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépense.

314 2. L'articulation entre les budgets pluriannuels et les lois de finances annuelles

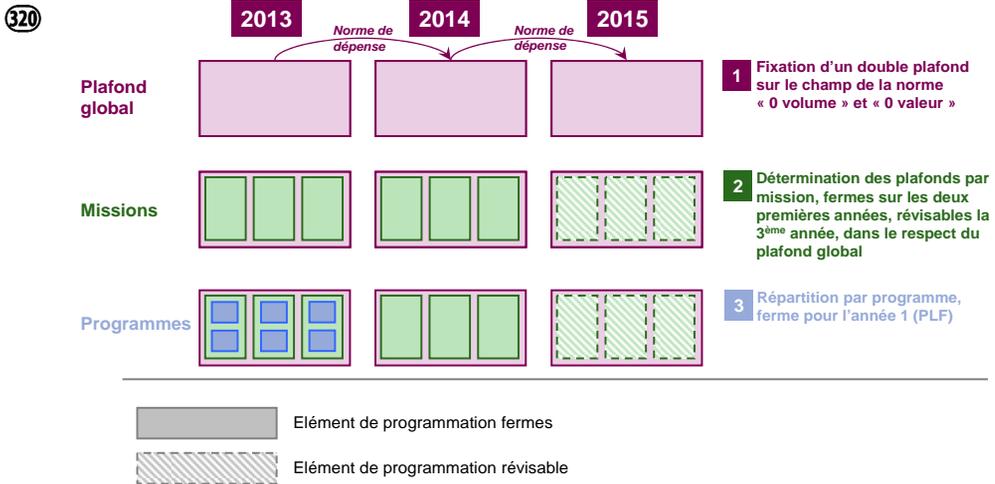
315 Pour chacune des années de la programmation, le projet de loi de finances est élaboré et présenté au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget pluriannuel.

316 La première année de la programmation constitue le cadre du projet de loi de finances pour 2013, qui procède à la ventilation fine des crédits par destination et par nature.

317 La deuxième année de la programmation fera, de la même façon, l'objet d'une déclinaison au niveau prévu par la loi organique relative aux lois de finances (programmes et actions, titres et catégories) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

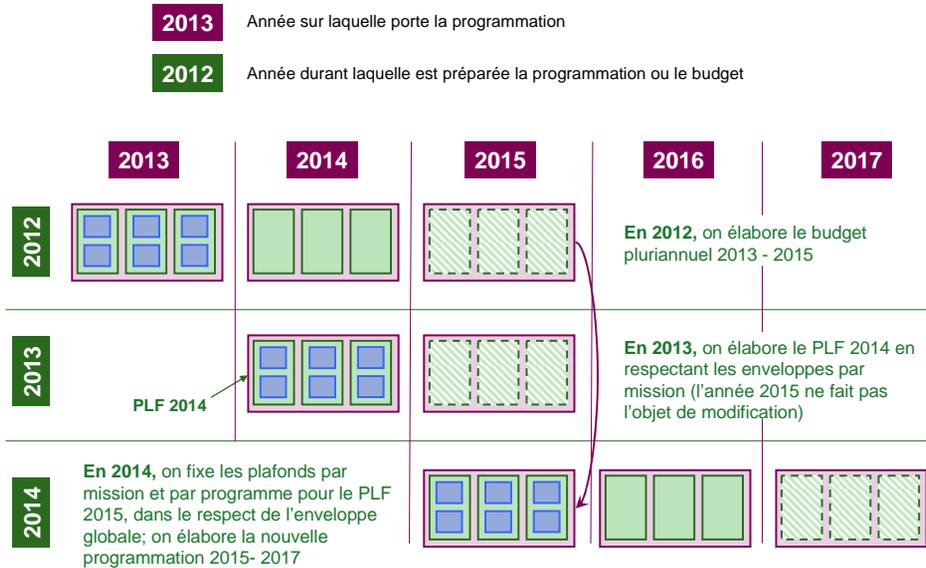
318 Enfin, la troisième année de la programmation (2015) constituera le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel portant sur trois années (ajoutant ainsi deux années par rapport à la programmation initiale), soit 2015 à 2017. Comme précisé *supra*, des ajustements dans la répartition des crédits par mission seront possibles pour la première année de la nouvelle programmation (2015), tout en respectant le montant global des dépenses prévu dans le budget pluriannuel initial.

319 Le schéma ci-dessous illustre les différents degrés de rigidité de la programmation :



321 Le schéma ci-dessous illustre l'enchaînement des différents budgets pluriannuels :

322



323 Chaque année, le Gouvernement établit et transmet au Parlement, au plus tard avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan des ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission, conformément à l'article 19 de la présente loi.

324 C. LES REGLES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET TRIENNAL

325 La réussite du budget triennal repose sur des règles qui permettent de gérer les incertitudes inhérentes à la pluriannualité. Ces règles doivent concilier deux impératifs : assurer une visibilité suffisante aux gestionnaires et garantir le strict respect de la norme de dépense, afin d'assurer le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics.

326 La présente partie définit les modalités de fonctionnement du budget pluriannuel.

327 1. Une règle de fonctionnement essentielle : la mise en œuvre du mécanisme d'« auto-assurance »

328 Corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission, le principe de responsabilisation sur les plafonds pluriannuels par mission, ou « auto-assurance », est une règle de gouvernance budgétaire, au niveau des missions, qui doit

permettre de garantir le respect des plafonds du budget triennal et donc de la trajectoire de redressement des finances publiques.

- 329 En construction budgétaire (pour les budgets à venir au-delà de celui de 2013) comme en gestion, ce principe implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. A défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.
- 330 La mise en œuvre du principe d'auto-assurance permet ainsi de limiter aux seules situations exceptionnelles les ajustements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission ou leur révision dans le cadre des projets de lois de finances, selon les modalités précisées ci-après.
- 331 En tout état de cause, afin de renforcer la logique d'auto-assurance et d'inciter au respect de la programmation, les dépassements de crédits réalisés en année n pourront se traduire par une révision à la baisse des ressources disponibles l'année n+1, par exemple par l'interdiction des reports de l'année n vers l'année n+1 ou par l'application de taux majorés de mise en réserve de crédits en année n+1.

332 2. La mise en réserve de crédits

- 333 Le budget triennal 2013-2015 ne prévoit aucune réserve de budgétisation qui permettrait de majorer globalement le plafond des missions. Les crédits budgétés sur la mission *Provisions* sont en effet destinés essentiellement aux dépenses accidentelles et imprévisibles, dont les crédits sont répartis par décret, conformément à l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).
- 334 Cela s'explique par l'ambition du budget pluriannuel 2013-2015 en termes de maîtrise des dépenses, qui se traduit par la règle de progression « 0 valeur » et ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'« auto-assurance » sa pleine portée.
- 335 La réserve de précaution constituée suivant les règles posées par l'article 51 4^obis de la LOLF permet, pour sa part, de faire face à des aléas importants survenant en cours de gestion. Elle demeure nécessaire pour s'assurer de la maîtrise de la dépense en exécution et sera, comme aujourd'hui, constituée en début de gestion par l'application de taux de mise en réserve différenciés sur le titre 2 et les autres titres des programmes du budget général.
- 336 Afin de garantir la constitution juste et équitable d'une réserve suffisante pour faire face aux aléas de gestion et garantir le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics, la présente loi précise, dans son article 5, les taux minimaux de mise en réserve des crédits limitatifs.

- 337) *3. Le respect des règles d'encadrement de l'évolution de la dépense de l'État en cas d'évolution des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions.*
- 338) La programmation fixée pour les années 2013 à 2017 par l'article 5 de la présente loi respecte deux règles :
- 339) - la stabilisation des dépenses de l'État du périmètre « 0 valeur » ;
 - 340) - une progression au plus égale à l'inflation des dépenses totales.
- 341) La programmation est basée sur des hypothèses d'inflation, de dette et de pensions présentées dans le présent rapport, qui sont susceptibles d'évoluer d'ici l'élaboration des projets de loi de finances postérieurs à 2013.
- 342) **Néanmoins, quelles que soient ces hypothèses et leur variation, les plafonds de dépenses résultant de l'application des normes d'évolution fixées dans la LPFP seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année.** Ainsi, en 2013, l'application stricte de la norme « 0 valeur » est plus contraignante que la règle d'évolution comme l'inflation du champ des dépenses totales : les crédits couverts par cette dernière diminueront en effet en volume de près de 1,4 %.
- 343) Les années suivantes, si les prévisions de dépenses relatives à la charge de la dette et aux pensions le permettent, le plafond global de crédits sera révisé à la baisse par rapport à celui déterminé sur le champ des dépenses totales, ce qui contribuera au désendettement de l'État.
- 344) A l'inverse, si les variations de prévisions d'inflation, dette et pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales, et alors même que les crédits sur le périmètre « hors dette et pensions » respecteraient la règle du « 0 valeur », les plafonds des crédits des missions seraient révisés à la baisse de manière à limiter à l'inflation la progression des dépenses totales.

345 ANNEXE 2 : PRINCIPALES DEFINITIONS

- 346 La notion d'« **administrations publiques** » est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens ; i.e. « les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés¹⁰. »
- 347 La **règle d'équilibre** est considérée comme respectée si le solde structurel annuel (i.e. le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires) correspond à l'objectif à moyen terme (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. Il est soumis à l'avis du Conseil européen dans le cadre de l'examen du programme de stabilité.
- 348 Conformément à l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/1997 précité, l'**objectif à moyen terme** (OMT) est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics. ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (en particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement).
- 349 Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire 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.
- 350 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.

¹⁰ Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL, de même que Mayotte qui est devenue en 2011 le cinquième département d'outre-mer. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, St Pierre et Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

- 351) La notion d'**effort structurel** correspond à la part de l'évolution du solde structurel résultant de mesures discrétionnaires. Il comprend un effort en recettes et un effort en dépenses.
- 352) La notion de « mesures discrétionnaires d'augmentation des recettes », qui correspond à la composante de l'effort structurel portée par les recettes, s'entend comme les mesures fiscales et sociales nouvelles décidées et mises en œuvre par les administrations publiques ; elles peuvent notamment être votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire. La composante de l'effort structurel qui est portée par les dépenses correspond à une analyse de l'évolution de la dépense publique au regard de la croissance potentielle de l'économie : l'effort est d'autant plus important que la dépense croît peu par rapport à la croissance potentielle.
- 353) Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation d'une « **croissance potentielle** » de l'économie française : il s'agit de la croissance qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel.

354

ANNEXE 3 : DÉCOMPOSITION DE LA VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL PAR SOUS-SECTEURS

355

Soldes structurels par sous-secteur

		(en points de PIB potentiel)							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
APUC	Solde effectif	-4,5	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1	
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	
	Solde structurel	-4,4	-3,5	-2,1	-1,6	-1,3	-1,0	-1,0	
APUL	Solde effectif	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1	
	Solde conjoncturel	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Solde structurel	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	
ASSO	Solde effectif	-0,6	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8	
	Solde conjoncturel	-0,2	-0,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	
	Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Solde structurel	-0,4	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9	

356

Encadré : Répartition de l'effort structurel entre les sous-secteurs des administrations publiques.

Les évolutions discrétionnaires des recettes et des dépenses des administrations publiques permettent de déterminer les efforts de consolidation réalisées. Une approche structurelle de la situation des finances publiques conduit à considérer que des dépenses corrigées des effets de la conjoncture qui progressent moins rapidement que le PIB potentiel de l'économie et des décisions de hausses de prélèvements correspondent à des efforts structurels (le poids des dépenses publiques dans le PIB potentiel se réduit et celui des recettes augmente). A l'inverse des dépenses plus dynamiques que le PIB potentiel et des décisions de baisses de prélèvements correspondent à un dés-effort structurel. L'effort structurel ainsi calculé correspond à la composante « discrétionnaire » de la variation de solde structurel, la composante non discrétionnaire correspondant au fait que les recettes publiques évoluent spontanément à un rythme différent du PIB potentiel (quand l'élasticité des recettes n'est pas unitaire).

Afin d'identifier la part de l'effort structurel apportée par chaque sous-secteur, une analyse plus fine est nécessaire, tenant compte des éléments qui influent sur le solde des sous-secteurs mais pas sur l'ensemble des administrations publiques : les dépenses de transferts entre sous-secteurs des administrations publiques et les changements de périmètre (basculement du RSA de l'État aux départements ou affectation de taxes initialement à l'État vers une caisse de sécurité sociale par exemple). La convention simple consiste à calculer l'effort en dépenses d'un sous-secteur en ne retenant que l'évolution à périmètre constant des dépenses qu'il réalise vers des agents économiques qui ne sont pas dans le champ des administrations publiques, et de calculer son effort en recette en ne retenant que les décisions de hausses / baisses de prélèvements de ce sous-secteur.

Les différents cas possibles sont résumés dans le tableau ci-dessous, ainsi que les écarts par rapport à la définition d'un solde structurel des sous-secteurs des administrations publiques.

	Contribution à l'effort du sous-secteur des APU	Contribution au solde structurel
Dépenses d'un sous-secteur		
Dépenses du sous-secteur vers un agent économique en dehors des APU (par exemple dépenses de fonctionnement de l'État, allocations familiales pour la CNAF)	Contribue à l'effort du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense corrigée des effets du cycle progresse moins rapidement que le PIB potentiel
Dépenses du sous secteur vers un autre sous secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort ni en déseffort du sous-secteur dépendant	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que la dépense progresse moins rapidement que le PIB potentiel
Recettes d'un sous-secteur		
Mesures nouvelles en PO affectée à un sous-secteur (par exemple hausse d'impôt)	Contribue à l'effort du sous secteur	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Changement de périmètre sur les recettes entre sous-secteur (par exemple changement d'affectation de recettes)	N'est comptabilisé ni en effort ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur
Recettes du sous-secteur en provenance d'un autre sous-secteur des APU (par exemple les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités locales)	N'est comptabilisé ni en effort ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'évolution du solde structurel du sous-secteur en fonction de son évolution relative au PIB potentiel
Évolution spontanée des recettes différente de l'évolution du PIB (par exemple fortes variations de l'impôt sur les sociétés)	N'est comptabilisé ni en effort ni en déseffort des sous-secteurs concernés	Contribue à l'amélioration du solde structurel du sous-secteur dès que l'élasticité spontanée des recettes dépasse l'élasticité moyenne historique (réciproquement contribue à la réduction du solde structurel dès que l'élasticité est inférieure à l'élasticité moyenne historique)

- 357) Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, la réduction du déficit de 4,2 points entre 2012 (4,5%) et 2017 (-0,3%) est principalement (*cf. supra*) le reflet d'une amélioration structurelle (3,7 points), associée à une réduction du déficit conjoncturel (+0,5 point).
- 358) **Les administrations publiques centrales (APUC)** réduiraient ainsi leur déficit de 2,8 points entre 2012 et 2017, via un ajustement structurel de 2,6 points et une amélioration conjoncturelle de 0,1 point. Le reste de la réduction du déficit correspond aux éléments ponctuels et temporaires, c'est-à-dire à l'évolution des contentieux concernant des prélèvements obligatoires qui pèsent en 2012 mais ne pèsent plus en 2017 (*cf.* encadré de la partie II.1).
- 359) Cet ajustement structurel des administrations centrales de 2,6 points entre 2012 et 2017 est composé pour près de 1,7 points d'efforts structurels, *i.e.* ce qui, dans la variation du solde structurel, est imputable à des facteurs discrétionnaires :
- 360) • L'effort en recettes est égal à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales nouvelles sur les prélèvements obligatoires affectés aux administrations centrales. Il est concentré en 2013 en début de période pour contribuer au retour du déficit sous 3 %. En 2016 et 2017, l'effort en recette serait négatif, reflet des baisses de prélèvements obligatoires.
 - 361) • L'effort en dépense sera maintenu tout au long de la période 2013-2017, grâce au respect de la norme d'évolution de la dépense de l'État et des efforts en dépenses des opérateurs de l'État.
- 362) Le reste de l'ajustement structurel des administrations centrales correspond notamment aux éléments neutres toutes choses égales par ailleurs sur le niveau des dépenses et des recettes des administrations publiques, mais qui améliorent le solde structurel des administrations centrales, au-delà des dépenses directement portées par l'État et ses opérateurs. En particulier, l'évolution des transferts aux collectivités locales, inférieure à la croissance potentielle, améliore le solde structurel des APUC sans améliorer leur effort structurel.
- 363) **Les administrations de sécurité sociale (ASSO)** amélioreraient leur solde de 1,3 point entre 2012 et 2017, via une amélioration structurelle de 1,0 point et une amélioration conjoncturelle de 0,3 point. L'amélioration conjoncturelle est plus importante que celle des administrations centrales compte tenu du poids plus important de leurs recettes dans le PIB et de la baisse des dépenses de chômage liées à l'amélioration de la conjoncture. Cela les conduirait à un excédent structurel, qui reflète notamment les excédents récurrents de la CADES pour rembourser la dette sociale. En effet, les remboursements de dette ne sont pas considérés comme des dépenses en comptabilité nationale.
- 364) Cet ajustement structurel de 1,0 point est porté par des efforts structurels (+1,1 point). Les efforts en recette sont concentrés en début de période. L'effort en dépense serait en revanche réparti sur l'ensemble de la période reflétant des dépenses sociales globalement moins dynamiques que la croissance potentielle, notamment les dépenses d'assurance maladie avec un ONDAM progressant en valeur à 2,7 % en 2013, puis 2,6 % en 2014 et 2,5 % (soit à un rythme proche de 1 % en volume).

365 Le reste de l'ajustement structurel serait légèrement négatif (-0,1 point), reflétant notamment des mesures de réaffectation des recettes des ASSO qui compensaient les exonérations des heures supplémentaires aux administrations centrales. La suppression d'exonération liées à ces transferts conduisent à une hausse des cotisations sociales et contribuent ainsi à l'effort réalisé dans le champ des administrations de sécurité sociales. A l'inverse, la réaffectation vers l'État des recettes qui compensaient cette exonération réduit le solde structurel des ASSO.

366 **Les administrations publiques locales** amélioreraient de 0,2 point leur solde sur la période 2012-2017, arrivant à l'équilibre en 2016. Elles bénéficieraient d'une réduction de la partie conjoncturelle de leur déficit tandis que leur solde structurel resterait en léger excédent, grâce à un effort de maîtrise des dépenses des collectivités locales.

367 **Effort structurel, par sous-secteur**

(en points de PIB potentiel)		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
APUC	Variation du solde structurel	1,1	0,8	1,5	0,4	0,4	0,2	0,0
	Effort structurel	0,9	0,9	1,1	0,2	0,2	0,1	0,0
	Effort en recette	0,5	0,7	1,0	0,0	0,0	-0,1	-0,3
	Effort en dépenses	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
	Autres	0,2	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0
APUL	Variation du solde structurel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1
	Effort structurel	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
	Effort en recette	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	Effort en dépenses	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Autres	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
ASSO	Variation du solde structurel	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1
	Effort structurel	0,2	0,4	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
	Effort en recette	0,4	0,4	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
	Effort en dépenses	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Autres	0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

368 *Lecture : la ligne « Autres » regroupe les éléments de l'ajustement structurel non compris dans l'effort structurel. Ces éléments sont : effet d'élasticité des prélèvements obligatoires, évolution de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel et éléments neutres sur le solde structurel de l'ensemble des APU mais qui influent sur le niveau des soldes structurels par sous-secteur (variation des dépenses ou recettes de transferts entre administrations publiques, et réaffectation de recettes).*

ANNEXE 4 : TABLE DE CORRESPONDANCE ENTRE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF À LA PROGRAMMATION ET À LA GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LE PRÉSENT RAPPORT ANNEXÉ

Le projet de loi organique sur la programmation et la gouvernance des finances publiques (article 5) prévoit que le rapport annexé contient les éléments suivants :	Parties correspondantes du rapport annexé
- Hypothèses retenues pour programmation	Partie I. A : le cadrage macroéconomique (p.3 à 5)
- Perspectives de recettes, dépenses et solde des sous secteurs, en comptabilité nationale	Partie I.D : la trajectoire des finances publiques : analyse par sous-secteur (p.18 à 25)
- Réformes et mesures propres à garantir la programmation	Parties II pour l'État (p.25) et III pour ASSO (p.35)
- 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.	Partie I.D, trajectoire de l'État, clef de passage de l'État de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale (p.19 à 21)
- La projection à politique inchangée et les politiques envisagées pour réaliser l'OMT au regard de ces prévisions	Partie I.C : la trajectoire de finances publiques : analyse de l'effort global de redressement, premier encadré (p.13)
- L'effort structurel au titre de chacune des années décomposé par sous secteur avec les éléments permettant le passage entre effort et solde structurels	Annexe 3 (p.49)
- Hypothèses de croissance potentielle	Partie I. A : le cadrage macroéconomique, tableau Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2013-2017 (p.5)

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 16 : évaluation des investissements

Texte de l'article :

Les projets d'investissements civils financés par l'Etat, 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.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 16 met en œuvre une procédure spécifique d'évaluation pour les investissements de l'Etat, des établissements publics, les établissements de santé et les structures de coopération sanitaire d'un montant supérieur à un seuil qui sera fixé par décret, et lorsque la part publique représente dépasse un seuil également fixé par décret. Chaque projet fera ainsi l'objet d'une évaluation socio-économique contre-expertisée par le Commissariat général à l'investissement, qui en organisera les modalités.

L'objectif de cette nouvelle procédure est de permettre une meilleure conciliation entre croissance – portée par l'investissement – et maîtrise des finances publiques, et de remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas de hiérarchiser les différents projets.

Ces évaluations seront transmises au Parlement pour améliorer son information.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Les principaux projets d'investissement font aujourd'hui l'objet d'une évaluation par le ministère en charge du projet. Cette procédure présente plusieurs lacunes :

- il n'existe pas d'approche transversale et homogène de l'évaluation, sur la base d'une méthodologie unifiée.
- il n'existe pas de contre-expertise indépendante systématique des projets d'investissement ; ce sont les maîtres d'ouvrage qui sont responsables des évaluations socio-économiques, ce qui pose la question de l'indépendance de l'évaluation.
- les coûts sont mal maîtrisés : on constate souvent un dépassement des coûts estimés au moment de l'engagement des projets.
- certains ministères n'ont pas de méthodologie d'évaluation ; l'évaluation socio-économique est marginale.
- la procédure n'est pas homogénéisée ; il n'existe pas d'examen interministériel des investissements, ce qui rend difficile la hiérarchisation des différents projets d'investissement.
- les projets de partenariats publics-privés (PPP) font certes l'objet d'une évaluation préalable, selon une méthodologie définie au plan interministériel et validée par la mission d'appui aux PPP, mais cette évaluation concerne essentiellement la modalité de financement à privilégier (contrat de partenariat ou maîtrise d'ouvrage publique) pour minimiser les coûts du projet, et non la rentabilité socio-économique intrinsèque du projet. Cette procédure doit évoluer afin de mieux prioriser les projets.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Des textes prévoient l'évaluation des projets d'investissement :

- L'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et le décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi LOTI prévoient que le choix des projets d'infrastructure repose sur leur efficacité socio-économique, et l'évaluation du bilan coûts/avantages. L'évaluation incombe au maître d'ouvrage ;
- L'article R.11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique indique que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des grands projets d'infrastructures inclut une évaluation socio-économique ;
- L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les PPP impose une évaluation préalable (article 2) pour ce type de projets ;
- Le décret 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au Commissariat général à l'investissement (CGI) a créé cette structure et lui a assigné, dans l'article 1er, la mission de contre-expertise de l'évaluation des projets d'investissement.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

La création du CGI en 2010 visait à palier les difficultés évoquées plus haut, en mettant en place une procédure centralisée, indépendante et homogène d'évaluation des investissements. Cependant, cette mission confiée au CGI n'a pas encore permis d'atteindre pleinement ces objectifs et ne fait pas l'objet d'une mise en œuvre systématique. Cet article de loi vise donc à rendre obligatoire cette contre-expertise.

Le Commissariat général à l'investissement a d'ailleurs été missionné fin août 2012 afin d'effectuer rapidement une revue des projets et programmes existants ou en préparation, mais également pour mettre en place une procédure interministérielle pérenne pour les futurs projets, en liaison avec les ministères et établissements concernés. Cette procédure prévoira une expertise du CGI, permettant au gouvernement de réorienter le programme d'investissements de l'Etat tournée vers les besoins futurs de notre société, en tenant compte de nos capacités budgétaires.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Disposer d'une évaluation centralisée, indépendante et homogène des projets d'investissement afin :

- d'être en mesure de hiérarchiser entre eux les différents projets d'investissement et de ne sélectionner que ceux ayant une valeur ajoutée socio-économique démontrée, en priorisant ceux dont la rentabilité est la plus élevée et orientés vers les besoins futurs de notre société ;
- de maîtriser davantage les coûts des projets d'investissement.

On constate par exemple que la mise en place d'un budget pluriannuel au Royaume-Uni dès 1998 s'est accompagnée par la suite d'une articulation plus étroite de la procédure budgétaire aux décisions concernant les grands investissements publics. Ainsi, tous les ministères doivent soumettre, à partir d'un seuil qui leur est propre, aux équipes de revue budgétaire du HM Treasury une évaluation *ex ante* du projet d'investissement. L'étude des motivations, des options possibles, puis de l'option choisie donne lieu à deux validations formelles qui associent des économistes indépendants avant que les équipes du HM Treasury prennent une décision d'engagement finale. Cette validation interministérielle en plusieurs étapes est établie sur la base de documents et d'outils méthodologiques identiques pour tous les ministères.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

En droit, il était nécessaire de légiférer dans la mesure où le décret de création du CGI :

- ne créait pas d'obligation réelle pour le CGI de procéder à une contre-expertise. Le 4° du 1 disposait en effet qu'« il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment leur rentabilité »

- ne précisait pas de seuils déclenchant la contre-expertise.

Plusieurs organisations peuvent être retenues en matière d'évaluation des investissements publics :

- maintenir une procédure spécifique à chaque ministère ;
- unifier la procédure selon une méthode interministérielle commune à tous les grands projets.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première solution, actuellement pratiquée, a l'avantage de se fonder sur des méthodologies spécifiques à chaque secteur de l'action publique. Elle ne permet en revanche aucune comparabilité entre les différents projets d'investissements de l'Etat et donc une hiérarchisation insuffisante de ces projets. Elle peut également soulever des difficultés de gouvernance, lorsque l'évaluateur est également le maître d'ouvrage voire le maître d'œuvre du projet.

La seconde option, retenue par le gouvernement, nécessite de définir une méthode d'évaluation plus transversale, et présente l'avantage de permettre une comparabilité des projets entre eux et permet de confier les évaluations à une instance interministérielle indépendante de la maîtrise d'ouvrage.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option est préférable car elle permet d'éviter tout conflit d'intérêt et permet de hiérarchiser les projets d'investissements entre eux, en sélectionnant en priorité ceux qui présentent la rentabilité socio-économique la plus élevée.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cette disposition ne relève pas du champ exclusif des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. S'agissant d'une disposition législative contribuant à l'amélioration de la gouvernance des finances publiques, elle trouve en revanche pleinement sa place dans une loi de programmation des finances publiques, qui s'applique à un champ comprenant l'ensemble des administrations publiques.

Cet article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, n'est pas programmatique.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Cette disposition n'était pas présente dans les précédentes lois de programmation des finances publiques. Elle ne remplace donc aucune autre disposition.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article entre en vigueur en même temps que la loi de programmation. Il s'applique à l'ensemble des établissements publics de l'Etat et établissements publics de santé et structures de coopération sanitaire quel que soit leur implantation territoriale. Il ne s'applique pas aux collectivités territoriales.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

L'évaluation socio-économique consiste à mesurer l'efficacité d'un projet en déterminant sa contribution à la création d'utilité pour la collectivité. Pour cela elle procède à une comparaison des bénéfices et des coûts apportés par le projet considéré. Ainsi, sur le plan micro-économique, la disposition discutée ici permet de sélectionner les projets les plus efficaces au plan socio-économique, c'est-à-dire les projets qui génèrent le maximum d'utilité collective.

Sur le plan macro-économique, il est attendu un impact positif sur la croissance : en effet, les projets les plus efficaces au plan socio-économique sont également les plus susceptibles d'impacter positivement la croissance.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

L'Etat tirera un bénéfice financier de cette nouvelle procédure, puisqu'il sera en mesure à la fois de hiérarchiser les différents projets, et de maîtriser davantage les coûts des projets sélectionnés. Cette disposition participe donc à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et au redressement des comptes publics.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cette disposition n'a pas d'incidence sociale directe.

4.1.4 Incidences environnementales

L'évaluation socio-économique quantifie l'ensemble des coûts et des bénéfices engendrés par le projet, qu'ils soient marchands (par exemple le coût de construction de l'infrastructure) ou non-marchands (par exemple les gains environnementaux ou les gains de temps). L'évaluation socio-économique des projets prend donc bien en compte l'impact environnemental des investissements. Sélectionner les projets en fonction de leur rentabilité socio-économique tend donc notamment à sélectionner les projets présentant le maximum d'avantages environnementaux pour un niveau d'investissement donné.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Il est attendu de la mise en œuvre de cette disposition une meilleure maîtrise des coûts relatifs aux grands projets d'investissements publics. Cette incidence ne peut toutefois pas être directement quantifiée.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La généralisation des études socio-économiques aura un impact sur la charge administrative pour la réalisation de ces études. Le coût lié à cette charge supplémentaire sera toutefois marginal au regard des gains budgétaires attendus d'une meilleure évaluation de la rentabilité des investissements.

Par ailleurs, les grands projets d'investissements font déjà l'objet d'une évaluation par les maîtres d'ouvrage. Il est ici essentiellement attendu une amélioration qualitative de cette procédure, dont la méthodologie doit être uniformisée au plan interministériel afin de permettre une meilleure comparabilité des projets.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Aucune évaluation chiffrée des gains attendus n'est possible à ce stade.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Le décret 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au Commissariat général à l'investissement (CGI) devra être adapté en conséquence.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

La lettre de mission du CGI du 20 août 2012 précise que les moyens consacrés à la mission d'évaluation des investissements sont les suivants :

« - utilisation des travaux des ministères concernés et de ceux de la mission d'évaluation des politiques publiques, en association avec les équipes concernées porteuses de projets de ces entités. L'Inspection générale des finances ainsi que les conseils généraux des corps techniques de l'Etat pourront accompagner les travaux ;

- recours à des expertises indépendantes spécifiques en cas de besoin, en s'appuyant, par exemple, sur des laboratoires d'économie ou des experts universitaires ;
- mise en place d'une équipe restreinte au sein du CGI et d'un comité d'experts indépendants ».

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Un suivi simple de la disposition consisterait à comptabiliser, parmi les évaluations de projets éligibles au sens de l'article 12, le nombre d'évaluations qui ont effectivement fait l'objet d'une contre-expertise de la part du CGI. Cette mission pourrait être confiée à l'Inspection générale des finances et aux conseils généraux des corps techniques de l'Etat. Elle pourrait être réalisée annuellement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 17 : évaluation des dépenses fiscales et niches sociales

Texte de l'article :

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 efficience 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 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.

Exposé des motifs de l'article :

La précédente loi de programmation des finances publiques avait prévu dans son article 13 III une évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales trois ans après leur création, ainsi qu'une évaluation de l'ensemble du stock avant le 30 juin 2011. Un rapport coordonné par l'inspection générale des finances de juin 2011 a procédé à cette évaluation du stock.

Ce nouvel article vise à rendre récurrente l'évaluation du stock des dépenses fiscales et niches sociales et renforce le dispositif en prévoyant de rendre publics les résultats de cette évaluation. Ainsi, le Parlement et le gouvernement pourront bénéficier d'une évaluation propre à éclairer les choix de politiques publiques s'agissant de ces dispositifs dérogatoires, dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question sur la base de critères objectifs d'efficacité et d'efficience.

Il précise par ailleurs que les dépenses fiscales et niches sociales, dont le terme est borné dans le temps, font l'objet d'une évaluation dans les 12 mois précédant leur terme. Cette disposition doit permettre de disposer d'une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et des niches sociales au moment de décider de leur reconduite ou non.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Les documents annexés au projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale présentent, d'une part, un bilan des créations, modifications et suppressions des niches fiscales et niches sociales dans les douze mois précédents et pour l'année suivante, et d'autre part l'objectif prévisionnel de coût retenu pour ces niches pour l'année en cours et l'exercice à venir.

Par ailleurs, une grande partie du stock des dépenses fiscales et niches sociales a été évaluée par le comité d'évaluation créé à cet effet et présidé par Henri Guillaume ; son rapport a été rendu en juin 2011.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 prévoyait une évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales trois ans après leur création, ainsi qu'une évaluation de l'ensemble du stock avant le 30 juin 2011.

L'évaluation trois années après la création des niches n'a pas encore trouvé à s'appliquer.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

L'abrogation de l'article 13 de la dernière loi de programmation par l'article 23 de la présente loi rend nécessaire de reprendre des dispositions.

La présente disposition comporte des innovations. En effet, au-delà du rapport déjà mentionné de juin 2011, il n'existe pas d'évaluation régulière du stock des dépenses fiscales et niches sociales, qui est pourtant essentielle pour mener une politique efficace de remise en question de ces dispositifs dérogatoires dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question sur la base de critères objectifs d'efficacité.

Cette évaluation sera rendue publique, notamment à destination du Parlement.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

L'objectif de la réforme est de disposer en permanence et de façon récurrente d'une évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux dérogatoires afin de pouvoir procéder, dans un contexte de restrictions budgétaires, à des suppressions de telles dispositions fondées sur des critères objectifs d'efficacité.

De tels outils d'évaluation sont indispensables pour maîtriser le coût de ces dispositifs et répondre à une demande forte d'information de la part du Parlement, de la Cour des comptes et des citoyens.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Plusieurs options s'offraient au gouvernement pour évaluer les niches fiscales et sociales :

- procéder à une échéance fixée à l'évaluation de l'ensemble du stock (méthode retenue par la précédente LPPF) ;
- procéder chaque année à une évaluation d'une fraction des niches en vigueur (méthode retenue pour le présent article).

Il est en revanche apparu nécessaire d'évaluer en tout état de cause les niches dont l'échéance est bornée et dont le terme est fixé dans les douze mois suivants, afin que le gouvernement et le Parlement puissent décider de manière éclairée s'ils souhaitent ou non reconduire les dispositions fiscales et sociales concernées.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option présente l'avantage de disposer d'une évaluation exhaustive et entièrement à jour à une date donnée. Elle conduit en revanche à une charge administrative particulièrement lourde pour les services en charge de l'évaluation.

La seconde option permet d'étaler d'avantage dans le temps les travaux d'évaluation et permet de faire de ces évaluations une mission permanente des services des ministères en charge de la production de la norme fiscale et sociale. Elle permet également de prioriser les évaluations à conduire en fonction des intentions du gouvernement.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option a été retenue afin lisser la charge administrative induite et d'inculquer la culture de l'évaluation en la rendant permanente.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques, mais

pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues ont vocation à s'appliquer au-delà de la période de programmation.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.4 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration

3.5 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article concerne l'ensemble des niches fiscales et sociales, y compris les niches concernant les départements et territoires d'outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

Selon les niches concernées, cet article peut avoir des incidences micro- ou macroéconomiques, en incitant le gouvernement et le Parlement à mettre fin aux niches les moins efficaces.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Cet article permet d'améliorer les informations dont disposent le gouvernement et le Parlement au moment de la préparation et de l'examen des dispositions fiscales et sociales concernées. Il permet un choix plus éclairé qui doit conduire à mettre fin à l'application des niches les moins utiles et les moins efficaces au plan socio-économique, ce qui doit conduire à des recettes supplémentaires pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article a vocation à permettre d'obtenir des recettes supplémentaires pour les organismes de sécurité sociale, en mettant fin aux niches sociales les moins utiles et les moins efficaces au plan socio-économique.

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidence environnementale directe. Il peut néanmoins concerner des niches ayant trait à la fiscalité environnementale.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

L'objectif de l'article est de parvenir à une meilleure maîtrise du coût des dépenses fiscales et des niches sociales. Il doit donc conduire à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat et de la sécurité sociale.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée à l'évaluation des dispositions fiscales et sociales concernées. Le coût lié à cette charge est néanmoins mineur, l'évaluation se

faisant au fur et à mesure. Comme pour la précédente LPFP, un appui des services d'évaluation et de contrôle pourra être envisagé.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Les recettes attendues ne peuvent pas être chiffrées à ce stade.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

Un appui des services d'inspection et de contrôle (tels que l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales) pourra être envisagé.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Cette disposition sera évaluée dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LPFP et les évaluations seront transmises au Parlement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 18 : rapport « comptes publics »

Texte de l'article :

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.

Exposé des motifs de l'article :

Au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Parlement dispose aujourd'hui d'une information morcelée en matière de prévisions de finances publiques : une synthèse dans le rapport économique social et financier et deux rapports thématiques, l'un relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, l'autre relatif aux dépenses publiques.

L'objectif de ce rapport est d'intégrer dans un seul et même document l'ensemble des informations permettant au Parlement d'être au mieux informé s'agissant des prévisions de finances publiques. Cette information sera en outre plus détaillée en y intégrant des éléments relatifs aux secteurs non couverts par les champs du PLF et du PLFSS (régimes complémentaires de retraite, Unedic, collectivités territoriales...).

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Parlement dispose aujourd'hui d'une information morcelée en matière de prévisions de finances publiques : une synthèse dans le rapport économique social et financier et deux rapports thématiques, l'un relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, l'autre relatif aux dépenses publiques.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Le rapport économique social et financier et le rapport relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution sont prévus par la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (respectivement articles 50 et 52). Le rapport relatif aux dépenses publiques est une initiative gouvernementale qui n'est prévue par aucun texte.

1.4 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Les informations relatives aux prévisions de finances publiques sont dispersées dans plusieurs documents budgétaires.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

L'objectif de ce rapport est d'intégrer dans un seul et même document l'ensemble des informations permettant au Parlement d'être au mieux informé s'agissant des prévisions de finances publiques. Cette information sera en outre plus détaillée en y intégrant des éléments relatifs aux secteurs non

couverts par les champs du PLF et du PLFSS (régimes complémentaires de retraite, Unédic, collectivités territoriales...).

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Deux options s'offraient au gouvernement pour renforcer l'information du Parlement :

- enrichir spontanément chacun des rapports existants avec des informations supplémentaires
- rendre obligatoire par un article de loi la synthèse et l'enrichissement des informations sur les finances publiques .

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option ne permet pas de garantir que ce rapport contiendra les mêmes informations d'une année sur l'autre. Par ailleurs, l'information resterait morcelée entre différents documents.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La deuxième option a été privilégiée par le gouvernement afin de proposer au parlement un rapport unique qui apportera une transparence accrue, particulièrement importante en période de redressement des comptes publics. Le format des rapports actuels relatifs aux finances publiques sera revu afin que ce nouveau rapport ne constitue pas une charge supplémentaire (le format du RESF pourrait être revu et intégrer ce rapport, ou a contrario, le format du RESF pourrait être allégé et ce rapport pourrait remplacer le rapport Dépenses publiques)

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation, mais pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues ont vocation à s'appliquer au-delà de la période de programmation.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.6 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration

3.7 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Sans objet

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

Sans impact

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Cet article permet d'améliorer les informations dont dispose le Parlement au moment de la préparation et de l'examen du projet de loi de finances. Notamment, il permettra de mieux appréhender l'article liminaire, prévu par

le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit le vote d'un article d'équilibre relatif à l'ensemble des administrations publiques.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Sans objet

4.1.4 Incidences environnementales

Sans objet

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Sans objet

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article permettra de limiter la charge administrative liée à l'enrichissement de l'information fournie au Parlement tout en améliorant la lisibilité grâce à un rapport de synthèse unique. En particulier, le rapport relatif aux dépenses publiques sera abandonné, compte tenu de sa redondance avec le présent rapport.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Sans objet

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

Sans objet

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Le rapport sera déposé chaque année au Parlement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 19 : bilan de la mise en œuvre de la LPFP

Texte de l'article :

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.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 19 prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement au Parlement, au moment du débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la présente loi de programmation. Cette disposition permet un suivi démocratique de la mise en œuvre de ses engagements par le Gouvernement.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

La précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014 prévoyait déjà un tel bilan annuel.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Ce bilan était prévu à l'article 15 de la LPFP pour 2011-2014.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

L'article 19 du présent projet de loi abroge l'article 15 de la LPFP pour les années 2011 à 2014. Il convient donc de réintroduire ces mêmes dispositions dans le présent projet de loi.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Un bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP 2012-2017 est nécessaire pour éclairer le Parlement sur la mise en œuvre des différentes dispositions de cette loi, dispositions programmatiques ou permanentes.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Il aurait pu être envisagé d'effectuer un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation à une périodicité différente (par exemple une seule fois en fin de période).

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Un bilan annuel permet au Parlement de s'assurer de la correcte mise en œuvre de la LPFP et lui permet d'exercer ainsi ses pouvoirs de contrôle et de proposer, le cas échéant, des mesures correctrices s'il estime que

les dispositions ne sont pas pleinement respectées. Un bilan présenté en fin de période de programmation aurait été plus complet mais ne permettrait pas le cas échéant d'infléchir les modalités de mise en œuvre de la loi.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option du bilan annuel a été retenue pour favoriser le débat public et apporter au Parlement une information régulière sur la mise en œuvre de la loi.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des dispositions relatives à l'information et au contrôle du PLF, mais pas dans sa partie programmatique, puisqu'il prescrit que le Gouvernement présentera des informations au Parlement.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.8 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

3.9 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article ne nécessite pas de mesures transitoires ou d'adaptations pour une éventuelle application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

Cet article n'aura pas d'impact micro ou macro-économique.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Cet article n'aura pas d'impact financier direct mais participe à un meilleur contrôle des finances publiques.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article n'aura pas d'impact social. Il s'agit d'évaluer la mise en œuvre de la présente loi.

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Cet article n'a pas d'incidence budgétaire directe. Cette évaluation contribuera néanmoins à renforcer l'efficacité de la loi de programmation et l'information du Parlement.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cette évaluation sera préparée par les directions du ministère des finances dans le cadre de la préparation du rapport sur les orientations des finances publiques.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

La méthode sera adaptée en fonction des articles évalués (chiffrages, évaluation qualitative...).

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

Aucune consultation obligatoire n'était juridiquement requise.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été conduite.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Néant

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

Néant

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Néant.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 20 : évaluation des taxes affectées

Texte de l'article :

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'Etat.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 20 prévoit une évaluation de l'ensemble des taxes affectées aux autres personnes morales que l'Etat à l'exception des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (principalement les opérateurs de l'Etat). En effet, dans certains cas, l'affectation n'est pas ou plus justifiée par un lien économique direct et réel entre la taxe et les missions de l'opérateur. La dynamique de certaines taxes peut également ne pas correspondre aux besoins.

Dans ces cas, l'affectation de ces taxes doit être encadrée afin de contribuer, comme les subventions de l'Etat aux opérateurs, à l'effort de redressement des comptes publics.

Cet objectif pourrait justifier une rebudgétisation de ces taxes, afin d'améliorer la transparence et le respect de l'autorisation parlementaire, de simplifier les circuits de financement, et d'optimiser l'utilisation des recettes publiques.

Ce rapport sera remis avant le 30 juin 2013 au Parlement.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Les taxes affectées représentent un enjeu important des finances publiques. Le *Voies et moyens* annexé au PLF 2012 chiffre à 42 milliards d'euros les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Ce montant recouvre environ 177 taxes.

Ces différentes affectations résultent d'une sédimentation progressive et ne font l'objet d'aucune évaluation.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 46 de la LFI 2012 a plafonné certaines taxes affectées pour un total de 3 milliards d'euros. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de porter ce montant à 4,4 milliards d'euros.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Dans certains cas, l'affectation n'est pas ou plus justifiée par un lien économique direct et réel entre la taxe et les missions confiées au tiers, ni par une amélioration du fonctionnement du secteur. Par ailleurs, la dynamique de certaines taxes peut ne pas correspondre aux besoins réels du secteur.

Or les taxes affectées constituent des prélèvements obligatoires et alimentent des dépenses publiques ou des dépenses d'organismes contribuant à des missions de service public. Elles sont

proches en cela des dépenses du budget général. Elles sont à ce titre désormais comptabilisées dans la norme de dépense de l'Etat.

Ce constat justifie une évaluation de l'ensemble des taxes affectées.

En outre, la gestion de ces multiples affectations constitue une charge administrative dont la pertinence peut être questionnée.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Les objectifs poursuivis par la réforme sont les suivants :

- dans un premier temps, disposer d'une évaluation de l'ensemble des taxes affectées, de leur rendement et de la pertinence de leur affectation ;
- dans un second temps : réaffecter au budget de l'Etat tout ou partie des taxes dont l'affectation et/ou la dynamique ne sont pas justifiées par les besoins du secteur ;
- cette évaluation, dont les résultats seront transmis au Parlement permettra d'améliorer l'information de ce dernier.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Deux options étaient possibles :

- plafonner l'ensemble des taxes affectées aux opérateurs et tiers, sans procéder à une évaluation au cas par cas de la pertinence de l'affectation et de la dynamique de la taxe au regard des besoins du secteur ;
- procéder à une évaluation de l'ensemble des taxes pour permettre un plafonnement différencié et une réintégration totale ou partielle au budget de l'Etat dans certains cas.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option permet un rendement immédiat et important pour le budget de l'Etat, ainsi qu'une participation équivalente de tous les opérateurs et tiers à l'effort de redressement, mais ne permet pas une analyse au cas par cas prenant en compte les spécificités de chaque secteur.

La seconde option nécessite des moyens pour réaliser l'étude, mais permettra de fonder le plafonnement des taxes sur une analyse fine des besoins des secteurs, et également d'aller plus loin dans certains cas, jusqu'à une réintégration dans le budget de l'Etat.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option permet d'établir un traitement différencié fondé sur une analyse fine des différentes taxes affectées. Elle procède en une seule fois, car une telle évaluation n'a jamais été menée, et il est plus pertinent de disposer d'une évaluation d'ensemble pour prendre des mesures de plafonnement ou de réintégration dans le budget de l'Etat. Cette évaluation sera remise au Parlement et permettra d'améliorer son information sur l'ensemble de ces dispositifs.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des mesures relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement, mais pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues prescrivent une évaluation des taxes affectées afin d'améliorer l'information du Parlement.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.10 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

3.11 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article concerne l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Il peut donc concerner le cas échéant des opérateurs locaux des départements et territoires d'outre mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)

Selon les taxes concernées, cet article peut avoir des incidences micro- ou macroéconomiques, en incitant le gouvernement et le Parlement à plafonner ou réintégrer dans le budget de l'Etat les taxes les moins pertinentes.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Cet article permet d'améliorer les informations dont disposent le gouvernement et le Parlement. Il permettra un choix éclairé pour les mesures à venir concernant les taxes affectées.

4.1.3 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article n'a pas d'incidences sociales directes.

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidence environnementale directe.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

L'objectif de l'article est de parvenir à une optimisation de l'allocation des ressources disponibles. Il peut conduire à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée à l'évaluation des taxes affectées. Le coût lié à cette charge est néanmoins mineur au regard de l'amélioration de l'allocation des recettes attendues.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Les recettes attendues ne peuvent pas être chiffrées à ce stade. La méthode d'évaluation de la pertinence des taxes affectées sera à définir par l'équipe chargée de l'évaluation, et devra concerner notamment la réalité du lien économique entre la taxe et la mission confiée au tiers, et l'adéquation entre les besoins du secteur et la dynamique de la taxe affectée.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative, ...)

Un appui des services d'inspection et de contrôle (tels que l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales) pourra être envisagé.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Cette disposition sera évaluée dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LPFP.

