

N° 55

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 octobre 2014

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2236, 2245 et T.A. 413

Sénat : 45, 46 et 56 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES, FONDEMENTS ESSENTIELS DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	9
A. LA TRAJECTOIRE DE PIB POTENTIEL.....	9
1. <i>Solde structurel et trajectoire de PIB potentiel</i>	9
2. <i>Qu'est-ce que le PIB potentiel et la croissance potentielle ?</i>	13
3. <i>L'estimation gouvernementale du PIB potentiel</i>	14
4. <i>Les évaluations alternatives de la croissance potentielle.....</i>	17
a) <i>L'estimation de la croissance potentielle de l'Insee</i>	17
b) <i>L'estimation de la croissance potentielle des institutions internationales.....</i>	18
c) <i>Le consensus de la croissance potentielle de la commission des finances</i>	20
5. <i>La croissance potentielle : un enjeu de politique économique.....</i>	21
a) <i>Les effets de la crise sur la croissance potentielle.....</i>	21
b) <i>Des réformes pour relever le potentiel de croissance</i>	25
B. LES HYPOTHÈSES RELATIVES À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE.....	28
1. <i>Les prévisions économiques du Gouvernement pour 2014-2019.....</i>	29
a) <i>2014-2015 : de nouveaux espoirs déçus ?</i>	29
b) <i>2016-2019 : un retour espéré de l'activité vers son potentiel</i>	35
2. <i>Prévoir les évolutions économiques, un exercice difficile.....</i>	36
3. <i>L'indicateur d'incertitude économique</i>	39
II. LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA PÉRIODE 2014-2019 : LES RENONCEMENTS DU GOUVERNEMENT	42
A. LE REPORT DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE SOLDE PUBLIC	43
1. <i>Les engagements budgétaires actuels de la France</i>	43
2. <i>Les nouvelles cibles de la trajectoire du solde public</i>	46
a) <i>La modification de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel.....</i>	46
b) <i>Une correction du déficit excessif de nouveau reportée.....</i>	54
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	57
1. <i>Un ralentissement peu étayé de la dépense publique</i>	58
a) <i>La contribution de l'État et de ses agences à l'effort en dépenses.....</i>	59
b) <i>La fragile trajectoire financière des collectivités territoriales.....</i>	60
c) <i>Les économies des administrations de sécurité sociale.....</i>	65
d) <i>La sensibilité de la trajectoire budgétaire à l'évolution de la dépense publique : pas de droit à l'erreur</i>	67
2. <i>Une baisse modérée des prélèvements obligatoires.....</i>	71
3. <i>Des comparaisons européennes qui ne rassurent pas.....</i>	75
C. UNE PROGRESSION INQUIÉTANTE DE LA DETTE PUBLIQUE	76
D. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES FACE AUX ALÉAS DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE : SUR LE « FIL DU RASOIR »	80

EXAMEN DES ARTICLES

**TITRE PREMIER
ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**

- *ARTICLE PREMIER* **Approbation du rapport annexé**..... 83

**CHAPITRE PREMIER
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES**

- *ARTICLE 2* **Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2014 à 2019** 86
- *ARTICLE 3* **Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires** 89
- *ARTICLE 4* **Objectif d'effort structurel des administrations publiques sous-jacent à la trajectoire de solde structurel** 92
- *ARTICLE 5* **Trajectoires de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvements obligatoires** 96
- *ARTICLE 6* **Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel** 99

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

- *ARTICLE 7* **Objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques** 104
- *ARTICLE 8* **Normes de dépenses de l'État** 107
- *ARTICLE 9* **Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs** 116
- *ARTICLE 10* **Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie** 120
- *ARTICLE 11* **Instauration d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale** 126
- *ARTICLE 12* **Mise en réserve des crédits de l'État et des dépenses d'assurance maladie** 141

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

- *ARTICLE 13* **Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État pour les années 2015 à 2017** 146
- *ARTICLE 14* **Baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** 151
- *ARTICLE 15* **Réduction des plafonds de certaines impositions de toutes natures affectées à des organismes concourant à une mission de service public** 160
- *ARTICLE 16* **Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public** 166

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

- **ARTICLE 17 Affectation des surplus de recettes fiscales et sociales à la réduction du déficit public** 174
- **ARTICLE 18 Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement** 176
- **ARTICLE 19 Plafonnement des dépenses fiscales et crédits d'impôt hors CICE** 179
- **ARTICLE 20 Stabilisation en valeur du montant des niches sociales**..... 184
- **ARTICLE 21 Principe de révision des dépenses fiscales et niches sociales trois ans après leur création**..... 187

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

**CHAPITRE PREMIER
REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET
NICHES SOCIALES**

- **ARTICLE 22 Mise en place de revues annuelles de dépenses** 194
- **ARTICLE 23 Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales** 201

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

- **ARTICLE 24 Actualisation et aménagement de la règle d'interdiction du recours à l'endettement par les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** 207
- **ARTICLE 25 Amélioration de l'information du Parlement à travers l'enrichissement de l'annexe générale « jaune » relative aux opérateurs de l'État** 210
- **ARTICLE 25 bis (nouveau) Renforcement du suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs et recouvrées par eux** 216

**CHAPITRE III
ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

- **ARTICLE 26 (Art. L. 6143-4 du code de la santé publique) Pilotage budgétaire des établissements de santé et suivi de l'évolution de leurs dépenses de personnel** 218
- **ARTICLE 27 A (nouveau) Création d'une annexe au projet de loi de finances détaillant les prévisions de solde public pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques**..... 223
- **ARTICLE 27 (Chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail) Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage** 224
- **ARTICLE 27 bis (nouveau) (Art. L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale) Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie**..... 229

**CHAPITRE IV
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

- **ARTICLE 28 Bilan de la mise en œuvre de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale**..... 230
- **ARTICLE 28 bis Amélioration de l'information du Parlement sur la croissance tendancielle de la dépense publique** 233

**CHAPITRE V
AUTRES DISPOSITIONS**

- **ARTICLE 29 A Création d'un mécanisme de « frein à la dette »** 235
- **ARTICLE 29 Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques**..... 236
- **ARTICLE 29 bis (Art. L. 1414-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'Etat**..... 237
- **ARTICLE 30 Abrogation de dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur** 241

EXAMEN EN COMMISSION..... 245

ANNEXE - LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ET SON PILOTAGE. ANALYSE COMPARATIVE DANS LES PAYS EUROPÉENS..... 271

TABLEAU COMPARATIF 425

EXPOSÉ GÉNÉRAL

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2017 doit **succéder à trois autres lois de programmation de même nature adoptées entre 2009 et 2012**. Toutefois, le présent projet de loi est le premier à être examiné sous l'empire du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, qui prévoit la définition de la trajectoire des finances publiques en termes de solde structurel¹ – même si la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 respectait, par anticipation, cette exigence.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008², l'alinéa pénultième de l'article 34 de la Constitution prévoit que les « *orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Aussi, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques³, qui transpose le TSCG dans l'ordre juridique interne, la loi de programmation des finances publiques fixe **un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel** et, en vue de sa réalisation, détermine **les trajectoires des soldes structurel et effectif**, ainsi que **l'évolution de la dette publique**. Par ailleurs, elle précise **l'effort structurel⁴ qui sera réalisé au titre de chacun des exercices de la période de programmation**.

Dans la perspective d'un pilotage plus fin des finances publiques, la loi organique précitée prévoit, en outre, qu'une loi de programmation comprend **un montant maximal pour les crédits de chacune des missions du budget général de l'État** ; ceci se traduit par la définition d'un « budget triennal » qui constituait, à l'origine, le fondement des lois de programmation des finances publiques. Selon la même logique, doivent être définis des **plafonds pour les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**.

En outre, la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit qu'une loi de programmation des finances publiques « *peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* », ce qui permet au présent projet de loi de proposer, notamment, la création d'un objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL).

¹ La notion de solde structurel est précisée infra.

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

³ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

⁴ La notion d'effort structurel est précisée infra.

De même, le texte organique précise qu'une loi de programmation des finances publiques « *peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ».

Toutefois, il convient de préciser que les différentes dispositions figurant dans les lois de programmation des finances publiques **n'ont pas toutes la même valeur juridique**. Ainsi, **les orientations pluriannuelles des finances publiques constituent des dispositions programmatiques et ne sont pas juridiquement contraignantes** ; en effet, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 décembre 2012 portant sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, ces orientations pluriannuelles ne sauraient porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution, ni même aux prérogatives du Parlement. À l'inverse, **les règles relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement ont, elles, une portée normative**.

Alors que les articles 1^{ers} des lois de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 puis 2011 à 2014 précisaient les articles ayant une dimension programmatique, le présent projet de loi, à l'instar de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, ne comporte pas une telle précision. Néanmoins, l'organisation du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 permet de distinguer aisément la « valeur » juridique des différentes dispositions. Aussi **les dispositions inscrites dans le titre I « Orientations pluriannuelles des finances publiques » sont-elles non contraignantes, alors que celles relevant du titre II « Dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information du Parlement », elles, le sont²**.

L'exposé général présente et analyse, tout d'abord, **les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à la trajectoire budgétaire pluriannuelle du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**, qui ont acquis une importance accrue dès lors que le solde structurel est devenu le nouveau « pilier » de la politique budgétaire. Ensuite, il examine **les orientations pluriannuelles des finances publiques proposées par le présent projet de loi** soit, en particulier, les objectifs d'évolution du solde structurel, du solde effectif, des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et de la dette publique.

¹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

² Ainsi, les articles 1^{er} à 21 constituent des articles programmatiques, sans force contraignante, alors que les articles 22 à 30 ont une portée normative.

I. LES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES, FONDEMENTS ESSENTIELS DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

En application des dispositions de la loi organique du 17 août 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui transpose le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en droit français, **le présent projet de loi fixe un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, ainsi qu'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.**

Le calcul du solde structurel fait intervenir les notions de produit intérieur brut (PIB) potentiel et de croissance potentielle, qui ont donc acquis une place centrale dans le pilotage des finances publiques. C'est pourquoi, les développements qui suivent portent sur **la trajectoire de PIB potentiel proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de programmation des finances publiques**, avant de traiter des **hypothèses retenues concernant la conjoncture économique**, soit celles relatives à l'évolution du PIB effectif et de l'inflation.

A. LA TRAJECTOIRE DE PIB POTENTIEL

L'évaluation du solde structurel est étroitement liée à l'estimation du PIB potentiel et de son évolution. Aussi le Gouvernement propose-t-il une révision substantielle de la trajectoire de PIB potentiel dans le présent projet de loi par rapport à celle figurant dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

Force est de constater que **la nouvelle prévision de croissance potentielle est beaucoup plus proche des estimations retenues par la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI), l'OCDE, ou encore les différents instituts de prévisions.** Ceci tend à « crédibiliser » la trajectoire de PIB potentiel avancée par le Gouvernement, même si celle-ci peut, par certains aspects, interroger, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'écart de production en début de programmation, qui influe sur le « point de départ » de la trajectoire de solde structurel.

1. Solde structurel et trajectoire de PIB potentiel

Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. Cependant, avant de préciser les modalités selon lesquelles le solde structurel est calculé, il convient de rappeler **les raisons ayant conduit à faire de cette notion la principale référence en matière de programmation des finances publiques.**

L'institution d'une règle d'équilibre budgétaire définie en termes de solde structurel par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

(TSCG)¹ a constitué **une conséquence des limites inhérentes au pilotage des finances publiques sur la seule base du déficit effectif**. La poursuite d'une trajectoire fondée exclusivement sur le solde effectif peut, en effet, contraindre les États à procéder à des ajustements substantiels de leurs finances publiques afin, notamment, de corriger la dégradation du solde résultant des évolutions conjoncturelles, ce qui a un effet pro-cyclique et peut réduire plus encore la croissance économique.

Le solde structurel est, en outre, supposé être un meilleur révélateur de la position budgétaire d'un État. En effet, il permet d'identifier la part des déficits qui ne saurait être imputée aux évolutions de la conjoncture, dès lors que les « accidents » conjoncturels peuvent avoir des effets sur le solde effectif, de par leurs incidences tant sur les recettes que sur les dépenses – notamment à travers le jeu des « stabilisateurs automatiques »².

Le calcul du solde structurel implique de distinguer les deux composantes du solde public effectif³ : le **solde conjoncturel**, qui correspond à la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels ou temporaires, et le **solde structurel**, soit le solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel.

L'identification du solde conjoncturel et du solde structurel repose, par conséquent, sur l'estimation du PIB potentiel. La définition de ce dernier ainsi que les méthodes selon lesquelles il est évalué sont précisées *infra*. Le PIB potentiel permet de déterminer **l'écart de production** (ou *output gap*), qui représente la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel. Ainsi, plus le PIB effectif est éloigné de son potentiel, plus l'écart de production est important ; inversement, lorsque le PIB effectif rejoint son potentiel, l'écart de production se resserre.

Le solde structurel correspond à l'écart entre les recettes structurelles et les dépenses structurelles. Aussi est-il nécessaire de corriger les recettes et les dépenses effectives des effets de la conjoncture, et ce à partir des **élasticités des différentes recettes et dépenses à l'écart de production** (cf. tableau ci-après). Il convient de souligner que, s'agissant des

¹ Comme cela est montré *infra*, le solde structurel constitue désormais également une notion centrale du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), et ce aussi bien dans le cadre de son volet préventif que dans celui de son volet correctif.

² Les stabilisateurs automatiques correspondent aux mécanismes par lesquels les finances publiques parviennent à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité économique. À titre d'exemple, en cas de ralentissement conjoncturel, la baisse des recettes fiscales et la hausse des prestations sociales permettent d'atténuer les fluctuations de l'activité.

³ Le présent développement s'appuie, notamment, sur les principaux éléments figurant dans le document de travail publié par la direction générale du Trésor en décembre 2009 sur le solde structurel (cf. T. Guyon et S. Sorbe, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », Documents de travail de la DGTPPE, n° 2009/13, décembre 2009).

recettes, tous les prélèvements obligatoires sont supposés être sensibles à la conjoncture, à la différence des autres recettes ; pour ce qui est des dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées comme étant de nature conjoncturelle.

Tableau n° 1 : Élasticité des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage à la conjoncture

	IR*	CSG*	IS*	CSS*	APO*	Chômage
Élasticité à l'écart de production	1,86	1,86	2,76	0,63	1,00	- 3,23

* IR : impôt sur le revenu ; CSG : contribution sociale généralisée ; IS : impôt sur les sociétés ; APO : autres prélèvements obligatoires (dont TVA).

Note de lecture : Lorsque l'écart de production augmente de 1 point de PIB potentiel, les recettes perçues au titre de l'IR augmentent de 1,86 %, tandis que les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent de 3,23 %.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Les données reprises dans le tableau précédent résultent d'**une estimation économétrique de l'élasticité des prélèvements obligatoires réalisée par l'OCDE**, dont les résultats ont été publiés à l'été 2014.

Enfin, pour ce qui est des **mesures ponctuelles et temporaires**, le rapport annexé au présent projet de loi rappelle qu'il s'agit des mesures « *qui n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public, les "one-offs"* ». Aussi, répondant à une demande du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)¹, le Gouvernement propose-t-il **un ensemble de critères permettant de définir le périmètre des mesures exceptionnelles et temporaires** à exclure du solde structurel. À ce titre, il distingue un premier ensemble correspondant aux « *mesures one-offs systématiques* », qui répondent aux cinq critères suivants : « *l'évènement concerné ne doit pas être récurrent* » ; « *pour une année donnée, le nombre de one-offs doit être limité pour éviter de biaiser la mesure du déficit public* » ; « *l'évènement concerné doit entraîner un impact budgétaire significatif* » ; « *tout évènement qui améliore le solde pour le dégrader dans le futur doit être considéré comme un one-off* » ; « *les mesures one-offs ne doivent pas concerner le mode de calcul de l'impôt* ». À cela viennent s'ajouter un deuxième ensemble, composé des « *évènements dont l'impact budgétaire est substantiel et dont la temporalité est incertaine* », comme les contentieux fiscaux de masse, et un troisième, qui renvoie aux « *évènements imprévus ayant un impact unique sur le solde public* », à l'instar de la recapitalisation de Dexia de 2012.

Une méthode simplifiée de calcul du solde conjoncturel - appelée « règle du pouce » - consiste à considérer qu'en pratique ce dernier est

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2013-02 du 23 mai 2013 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012 et n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

proche de la moitié de l'écart de production pour la France¹. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

Ceci fait clairement **ressortir l'importance des hypothèses relatives au PIB potentiel dans l'estimation du solde structurel.** Mécaniquement, pour un niveau de PIB effectif donné, une estimation plus élevée du PIB potentiel aura pour effet de creuser l'écart de production et donc d'améliorer le solde structurel ; à l'inverse, une estimation plus faible du PIB potentiel conduira à un resserrement de l'écart de production et, par suite, à une dégradation du solde structurel. L'exemple suivant permet d'illustrer ce phénomène.

Ainsi, il est considéré un pays dont le **PIB effectif** est égal à 100 et dont le **solde public effectif** est de - 3 % du PIB. Le tableau ci-après présente les estimations de **l'écart de production** et de **solde structurel** selon que le PIB potentiel est évalué à 101 (scénario A), 102 (scénario B) ou 103 (scénario C). Les **mesures exceptionnelles et temporaires** sont supposées égales à 0.

Tableau n° 2 : Incidences des hypothèses relatives au PIB potentiel sur les évolutions du solde structurel

	Scénario A	Scénario B	Scénario C
PIB potentiel (1)	101	102	103
PIB effectif (2)	100	100	100
Écart de production (3) = [(2)-(1)]/(1)*100	- 1,0 %	- 2,0 %	- 2,9 %
Solde public effectif (4)	- 3,0 %	- 3,0 %	- 3,0 %
Solde conjoncturel (5) = (3)*1/2	- 0,5 %	- 1,0 %	- 1,5 %
Mesures exceptionnelles et temporaires (6)	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Solde structurel (7) = (4)-(5)-(6)	- 2,5 %	- 2,0 %	- 1,5 %

Source : commission des finances du Sénat

Ceci montre que **la modification de l'estimation du PIB potentiel et de son évolution proposée dans le cadre du présent projet de loi a une incidence significative sur la trajectoire de solde structurel.** Aussi, préalablement à l'examen des hypothèses relatives au PIB potentiel retenues par le Gouvernement, il convient de préciser les notions de PIB potentiel et de croissance potentielle, ainsi que la manière dont ceux-ci sont déterminés.

¹ Toutefois, il convient de noter qu'une approche impôt par impôt a été retenue pour le calcul du solde structurel dans le cadre de la programmation prévue par le présent projet de loi.

2. Qu'est-ce que le PIB potentiel et la croissance potentielle ?

Le PIB potentiel peut être défini comme **le produit intérieur brut pouvant être obtenu durablement, c'est-à-dire sans produire de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail**. En cela, le PIB potentiel se distingue fondamentalement du niveau maximal de production réalisable à un instant donné ; en effet, **il s'agit d'un niveau d'activité « soutenable » sur longue période, qui n'entraîne pas d'accélération de l'inflation ou d'accroissement des salaires**.

Dès lors, **la croissance potentielle correspond à l'évolution du niveau de production « soutenable »**, soit du PIB potentiel.

Bien que n'étant pas observable, **ce dernier peut néanmoins être estimé par le biais de différentes méthodes qui se répartissent entre trois grandes approches** : l'approche purement statistique, l'approche structurelle et l'approche mixte. Dans le cadre de **l'approche purement statistique**, le PIB potentiel est assimilé au PIB tendanciel. Parmi les méthodes « empiriques » les plus connues figurent le recours au filtre de Hodrick et Prescott¹, qui permet de distinguer, au sein d'une série temporelle, une composante cyclique et une composante tendancielle, et la méthode des ruptures de tendance. Dans **l'approche structurelle**, le PIB potentiel est déterminé à partir d'une fonction de production en évaluant les quantités de facteurs de production qui permettent un niveau d'activité soutenable². Aussi la croissance potentielle est-elle conçue comme la somme de la croissance des facteurs de production disponibles – stock de capital, nombre d'emplois, heures travaillées par tête, qui peuvent être augmentés de leur « qualité » qui dépend, par exemple du niveau de qualification³ – et de la croissance de la productivité globale des facteurs (PGF)⁴. **L'approche mixte**, enfin, mobilise tout à la fois des outils statistiques et des hypothèses structurelles.

Toutefois, il convient de souligner que **la notion de PIB potentiel – et donc celle de croissance potentielle –, de même que son estimation,**

¹ R.J. Hodrick et E.C. Prescott, « Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, n° 1, 1997, p. 1-16.

² Dans ce cadre, il est souvent fait appel à une fonction de production dite de Cobb-Douglas, qui se présente de la manière suivante :

$$Y=AK^{1-\alpha}L^{\alpha}$$

où Y est le PIB, A la productivité globale des facteurs (PGF), K le stock de capital, L l'emploi et α l'élasticité de la production à l'emploi – égale à la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée, soit environ 65 % en France.

³ P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier, « Évaluer la productivité globale des facteurs : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail », Document de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques de l'Insee G 2013/7, 2013.

⁴ La productivité globale des facteurs (PGF) désigne le « résidu » de croissance qui ne peut être expliqué par la quantité de travail et de capital disponible. Elle représente, en quelque sorte, l'efficacité de la combinaison du capital et du travail.

présentent d'importantes fragilités. Tout d'abord, la diversité des méthodes d'évaluation a pour conséquence nécessaire une **disparité des résultats.**

Ensuite, le PIB potentiel et la croissance potentielle n'étant pas des données comptables – ni même observables –, **leurs révisions ex post peuvent être tout à fait substantielles,** ce qui montre bien l'incertitude qui entoure toute estimation de ces valeurs.

Enfin, d'un point de vue conceptuel, **la « soutenabilité » de la production est généralement appréhendée à travers les tensions sur les prix, sans qu'il soit tenu compte d'autres types de déséquilibres, notamment financiers,** dont les incidences potentielles sur l'activité ne sauraient pourtant être négligées. Ce point a été notamment développé par Michel Aglietta lors d'une audition conjointe sur le risque de déflation dans la zone euro organisée par la commission des finances en mai dernier¹, au cours de laquelle celui-ci indiquait : *« Il est très difficile de définir et de calculer le potentiel de croissance. Il est calculé généralement par rapport à l'inflation. Comme il n'y a plus d'inflation depuis des décennies, les tensions proviennent du surendettement. Les potentiels de croissance avant la crise étaient surévalués : des déséquilibres massifs se sont cumulés sans ajustement des marchés. En tenant compte des déséquilibres financiers, on aboutit à des potentiels de croissance inférieurs. »*

Dans ces conditions, en dépit de leur indéniable utilité tant du point de vue de l'analyse économique que de celui du pilotage des finances publiques, **les concepts de PIB potentiel et de croissance potentielle doivent être maniés avec discernement et humilité :** ils ne sauraient être conçus autrement que comme de simples « points de repère », permettant d'introduire un peu de stabilité en des domaines fortement marqués par les variations conjoncturelles.

3. L'estimation gouvernementale du PIB potentiel

Dans le présent projet de loi, **le Gouvernement propose une révision substantielle de la trajectoire de PIB potentiel qui était retenue jusqu'à présent.** En effet, alors que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2012-2017, prévoyait une accélération progressive de la croissance potentielle au cours de la période couverte, celle-ci devant atteindre 1,6 % à compter de 2016, **le Gouvernement retient, dans le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) 2014-2019, une hypothèse de croissance potentielle moyenne de 1,1 % entre ces deux**

¹ Audition conjointe sur le risque de déflation dans la zone euro de MM. Michel Aglietta, professeur émérite à l'Université Paris X-Nanterre, Anton Brender, directeur des études économiques de Candriam et professeur associé honoraire à l'Université Paris-Dauphine, Renaud Lassus, chef du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, et Xavier Timbeau, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) le 28 mai 2014 par la commission des finances du Sénat.

années. Le Gouvernement reprend ainsi les estimations de croissance potentielle publiées par la Commission européenne en mai dernier¹.

En cela, il est difficile de ne pas y voir **un souhait du Gouvernement d'envoyer des signes de bonne volonté à l'endroit des institutions européennes**, afin de compenser une position budgétaire de la France pour le moins fragile, et ce alors même que les nouvelles orientations des finances publiques sont marquées par le report des différents objectifs en termes de solde structurel et de solde effectif qui avaient été arrêtés en vertu de nos engagements européens.

Il en va de même s'agissant de l'écart de production pour 2013, **l'évaluation avancée par la Commission en mai 2014, de - 2,7 % du PIB potentiel, ayant également été retenue par le Gouvernement**. Aussi l'estimation de l'écart de production pour cette année est-elle abaissée de 0,4 point par rapport à celle figurant dans la LPFP 2012-2017.

Tableau n° 3 : Comparaison des trajectoires de PIB potentiel de la LPFP 2012-2017 et du PLPFP 2014-2019

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2012-2017	Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6		
	Écart de production*	- 0,8	- 1,7	- 2,3	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,6		
PLPFP 2014-2019	Croissance potentielle			1,0	1,0	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1
	Écart de production*			- 2,7	- 3,3	- 3,4	- 3,1	- 2,5	- 1,7	- 0,9

* En % du PIB potentiel

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Quoi qu'il en soit, le choix du Gouvernement de retenir les estimations du PIB potentiel de la Commission européenne a indubitablement permis de **renforcer la crédibilité de la trajectoire de PIB potentiel sous-jacente à la programmation 2014-2019**. À cet égard, lors de son audition par la commission des finances, le 15 octobre dernier², le président du Haut Conseil des finances publiques, Didier Migaud, a déclaré que « l'estimation [de croissance potentielle] de 1 % en 2014 et 2015, et de l'ordre de 1,2 % en moyenne pour les années 2016 à 2019, constitu[ait] une hypothèse acceptable ». Comme le montrent les développements qui suivent, **les anticipations de croissance potentielle se sont nettement rapprochées de**

¹ Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », European Economy 3/2014, mai 2014.

² Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par le Haut Conseil sur le projet de loi de finances sur 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le 15 octobre 2014 par la commission des finances du Sénat.

celles du Fonds monétaire international (FMI)¹, de l'OCDE², ou encore du consensus de la croissance potentielle établi par la commission des finances, qui regroupe les prévisions de différents instituts de conjoncture.

Pour ce qui est de l'écart de production pour 2013, la **prévision de la Commission européenne retenue par le Gouvernement se situe entre les estimations du FMI (- 2,2 % du PIB potentiel) et de l'OCDE (- 2,9 % du PIB potentiel)** ; de même, elle se trouve dans la fourchette avancée par la *Note de conjoncture* de l'Insee de mars 2014, qui retient des **estimations centrales d'écart de production s'échelonnant de - 2,0 à - 3,5 % du PIB potentiel en 2013**³.

De telles évaluations suggèrent que le PIB est bien en deçà de son potentiel, ce qui signifie que la France disposerait d'une capacité de rebond significative – étant entendu qu'il est supposé que le PIB rejoint nécessairement, à terme, son niveau potentiel.

Toutefois, dans son avis du 26 septembre 2014⁴, le Haut Conseil des finances publiques – qui se prononçait pour la première fois sur les hypothèses relatives au PIB potentiel sous-jacentes à une loi de programmation des finances publiques – a estimé « *non négligeable la probabilité d'un écart de production et donc d'un potentiel de rebond plus limités que les estimations actuellement retenues par le Gouvernement et les organisations internationales* ». En effet, celui-ci a rappelé que les chocs subis par l'économie française depuis 2008 pourraient avoir eu une incidence durable sur son potentiel de croissance⁵.

Par ailleurs, comme le note le Haut Conseil, la prise en compte d'une hypothèse d'écart de production plus faible se traduirait par un solde structurel plus dégradé sur toute la période de programmation. Aussi, une telle éventualité se doit d'être envisagée, ce que s'attache à faire le présent rapport *infra*.

Enfin, il convient de rappeler que la trajectoire de PIB potentiel qui figure dans le rapport annexé des lois de programmation des finances publiques présente une importance toute particulière. En effet, l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, qui porte sur le mécanisme de correction⁶, prévoit que lorsque le Haut Conseil examine, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, les résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel

¹ Fonds monétaire international, « France: 2014 Article IV Consultation – Staff Report », IMF Country Report No. 14/182, juillet 2014.

² OCDE, OECD Economic Outlook, mai 2014.

³ É. Chantrel, C. Sutter, M. Lequien et A. Montaut, « Quel potentiel de rebond de l'économie française ? », Note de conjoncture de l'Insee, mars 2014, p. 19-40.

⁴ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁵ Les effets possibles de la crise économique et financière sur le PIB potentiel et sur la croissance potentielle sont étudiés *infra* dans le présent exposé général.

⁶ Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction sont précisées *infra*.

définies dans la loi de programmation, cette « *comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi* ». Cette précision, apportée par le Sénat à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Caffet, doit permettre d'assurer une permanence des méthodes dans le suivi de la trajectoire de solde structurel. Elle garantit, en effet, que les modalités selon lesquelles sont calculés le solde structurel ainsi que l'ajustement structurel présentent une certaine stabilité et restent cohérentes avec celles retenues lors de la définition de l'objectif à moyen terme (OMT), évitant ainsi le « syndrome de la cible mouvante ».

4. Les évaluations alternatives de la croissance potentielle

Afin de mieux apprécier la trajectoire de PIB potentiel retenue par le Gouvernement dans le présent projet de loi, il est utile de disposer des estimations alternatives de croissance potentielle et, le cas échéant, d'écart de production proposées par l'Insee, la Commission européenne, les organisations internationales, ainsi que par les instituts de conjoncture, dont les prévisions ont été réunies dans un consensus de la croissance potentielle de la commission des finances.

a) L'estimation de la croissance potentielle de l'Insee

Une estimation de la croissance potentielle de l'économie française a été proposée dans une étude publiée en juin 2013 par trois économistes de l'Insee¹. À partir d'une nouvelle mesure de la productivité globale des facteurs (PGF), reposant sur la prise en compte de la contribution à la croissance de la « qualité » du capital et du travail, soit des différences de productivité des différentes catégories de capital et de main d'œuvre, ces derniers avancent trois scénarii d'évolution de la croissance potentielle. Ils notent, à cet égard, que **l'incertitude la plus forte concerne les évolutions de la productivité globale des facteurs** – les effets de la crise économique et financière sur celle-ci étant difficiles à appréhender.

Ainsi, dans le **scénario central**, il est supposé que **la croissance de la productivité globale des facteurs a été marquée par une rupture durable**, évoluant de + 0,5 % par an entre 2015 et 2025, contre + 0,7 % par an sur la période précédant la crise (1994-2007). Dans la **variante haute**, la productivité globale des facteurs retrouverait son rythme de croissance d'avant-crise, soit 0,7 % par an. Dans la **variante basse**, enfin, une rupture durable et importante aurait touché la productivité globale des facteurs, qui ne croîtrait alors que de 0,3 % par an. Le détail des différentes hypothèses retenues par l'Insee est repris dans le tableau ci-après.

¹ P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier, op. cit.

Tableau n° 4 : Croissance potentielle 2015-2025 du PIB et contribution des facteurs de production

Scénario 2015-2025	Croissance du PIB	Contributions						Croissance du PIB par tête
		PGF	Capital			Travail		
			Stock de capital $= K^R + K^{NR}$	TUC	Qualité du capital	Heures travaillées	Qualité du travail	
Haut : pas de rupture de PGF et migration haute	1,9 %	0,7 %	0,5 % =0,4+0,1	0,0 %	0,1 %	0,4 %	0,2 %	1,4 %
Central : rupture de PGF et migration centrale	1,5 %	0,5 %	0,4 % =0,3+0,1	0,0 %	0,1 %	0,3 %	0,2 %	1,1 %
Bas : rupture forte de PGF et migration basse	1,2 %	0,3 %	0,4 % =0,3+0,1	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,9 %
Comparaison : croissance effective 1994-2007	2,2 %	0,7 %	0,6 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,2 %	1,7 %

Note de lecture : PGF : productivité globale des facteurs ; TUC : taux d'utilisation des capacités de production.

Source : P.-Y. Cabannes, A. Montaut et P.-A. Pionnier (2013)

Ainsi, selon l'ampleur des incidences de la crise sur le rythme d'évolution de la productivité globale des facteurs (PGF), **l'étude de l'Insee estime que la croissance potentielle de l'économie française serait comprise entre 1,2 % et 1,9 %, avec un scénario central à 1,5 %**. Ces résultats tendent à valider la trajectoire de croissance potentielle retenue par le Gouvernement dans le présent projet de loi.

En outre, cette publication montre **un abaissement du potentiel de croissance de la France à la suite de la crise économique et financière, la croissance effective s'étant élevée, en moyenne, à 2,2 % par an entre 1994 et 2007**. Ceci montre l'absolue nécessité de procéder aux réformes structurelles devant permettre de relever les perspectives de croissance à long terme de notre pays.

b) L'estimation de la croissance potentielle des institutions internationales

Ainsi que cela était indiqué précédemment, le Gouvernement a fait sienne la trajectoire de croissance potentielle retenue par la Commission européenne pour la période 2013-2015 dans ses prévisions économiques de printemps, publiées en mai dernier. Selon cette dernière, **la croissance potentielle de l'économie française serait de 1 % en moyenne entre 2013 et 2015**. De même, le Gouvernement a retenu l'estimation de l'écart de production de la Commission au titre de l'année 2013, soit -2,7 % du PIB potentiel. Pour les années suivantes, il apparaît toutefois que la Commission prévoit un resserrement plus rapide de l'écart de production. Ceci est imputable aux prévisions de croissance du PIB effectif avancées jusqu'à présent par la Commission pour 2014 et 2015, plus favorables, mais qui

devraient, de toute évidence, être revues à la baisse dans ses prévisions d'automne, qui devraient être publiées le 4 novembre prochain.

Tableau n° 5 : Estimations de la croissance potentielle et de l'écart de production de la France par la Commission européenne, le FMI et l'OCDE

(en points de PIB potentiel)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne ⁽¹⁾	Croissance potentielle	1,0	1,0	1,1				
	Écart de production	- 2,7	- 2,8	- 2,4				
FMI ⁽²⁾	Croissance potentielle	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5
	Écart de production	- 2,2	- 2,5	- 2,2	- 1,7	- 1,1	- 0,6	- 0,2
OCDE ⁽³⁾	Croissance potentielle	1,3	1,4	1,6				
	Écart de production	- 2,9	- 3,4	- 3,4				

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », *European Economy* 3/2014, mai 2014.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, « France: 2014 Article IV Consultation—Staff Report », *IMF Country Report No. 14/182*, juillet 2014.

⁽³⁾ OCDE, *OECD Economic Outlook*, mai 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Le Fonds monétaire international (FMI) retient également **une hypothèse de croissance potentielle proche de 1 % entre 2013 et 2015** ; néanmoins, il anticipe un relèvement progressif de celle-ci, qui atteindrait 1,5 % en 2019. Aussi, **la croissance potentielle serait-elle, selon le FMI, d'environ 1,2 % par an en moyenne au cours de la période 2013-2019**. Pour ce qui est de l'écart de production, le Fonds évalue celui-ci à - 2,2 % du PIB potentiel en 2013, soit un niveau plus faible que l'estimation retenue par le Gouvernement.

L'OCDE, quant à elle, avance **une estimation de la croissance potentielle légèrement plus favorable que le Gouvernement, à 1,4 % en moyenne entre 2013 et 2015**. L'écart de production est, lui, évalué à - 2,9 % du PIB potentiel.

Au total, les estimations de la croissance potentielle proposées par le FMI et l'OCDE tendent également à « **crédibiliser** » les hypothèses de croissance potentielle, identiques à celles la Commission européenne pour les années 2013 à 2015, qui sous-tendent la trajectoire budgétaire figurant dans le présent projet de loi. Concernant l'évaluation de l'écart de production, les études du FMI et de l'OCDE montrent **l'ampleur des différences qui peuvent exister quant à l'évaluation de cet écart, révélant la difficulté de l'exercice**, à l'instar des résultats précités figurant dans la *Note de conjoncture* de l'Insee de mars 2014¹.

¹ É. Chantrel, C. Sutter, M. Lequien et A. Montaut, op. cit.

c) Le consensus de la croissance potentielle de la commission des finances

Dans la perspective de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et de la révision, prévisible, de la trajectoire de PIB potentiel, **la commission des finances s'est attachée à élaborer un consensus de la croissance potentielle regroupant les estimations de différents instituts de conjoncture.**

Tableau n° 6 : Consensus de la croissance potentielle de la commission des finances du Sénat

Prévisionnistes	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2015-2019
Axa AM	0,8 %	1,0 %	1,25 %	1,5 %	1,5 %	1,2 %
COE-Rexecode	1,2 %					1,2 %
Euler Hermes	1,5 %					1,5 %
Exane	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
Groupama AM	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
Natixis	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
Oddo Securities	1,0 %					1,0 %
Oxford Economics	0,9 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	1,1 %
PAIR Conseil	0,9 % ⁽¹⁾	1,0 % ⁽¹⁾	1,1 % ⁽¹⁾	1,2 % ⁽¹⁾	1,3 % ⁽¹⁾	1,1 % ⁽¹⁾
	1,2 % ⁽²⁾	1,3 % ⁽²⁾	1,5 % ⁽²⁾	1,6 % ⁽²⁾	1,7 % ⁽²⁾	1,5 % ⁽²⁾
MOYENNE	1,1 %	1,1 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %
<i>Minimum</i>	0,8 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
<i>Maximum</i>	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,6 %	1,7 %	1,5 %

⁽¹⁾ Scénario 1 de PAIR Conseil, dit « trajectoire fil de l'eau », soit à politique économique inchangée en zone euro.

⁽²⁾ Scénario 2 de PAIR Conseil, dit « scénario *policy mix* européen adapté », retenant l'hypothèse du déploiement d'un *policy mix* en zone euro « plus adapté » en termes de politique monétaire, de politique budgétaire et fiscale ainsi que d'investissement public.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par les instituts cités)

À cet effet, les données produites par neuf instituts ont été recueillies et restituées dans le tableau ci-avant. Aussi **le consensus fait-il apparaître une estimation moyenne de la croissance potentielle de 1,2 % entre 2015 et 2019.** Là encore, les résultats présentés viennent confirmer le caractère plausible de la trajectoire de croissance potentielle proposée par le Gouvernement dans le présent projet de loi – sans pour autant que celle-ci puisse être qualifiée de « prudente ». En effet, il convient de **ne pas négliger les écarts qui existent entre les prévisions proposées par les instituts du consensus.** Ainsi, pour la période 2015-2019, Natixis retient une croissance potentielle moyenne de 0,9 %, alors que PAIR Conseil, comme Euler Hermes, propose une estimation « haute » de 1,5 %, sous des hypothèses de politique économique favorables, toutefois. Ces écarts semblent se justifier au regard des difficultés inhérentes à l'évaluation de la croissance potentielle.

Le niveau du PIB potentiel lui-même est également difficile à appréhender, ce qui explique **les différences d'évaluation de l'écart de production entre les divers instituts de conjoncture**. Ainsi, au titre de l'année 2013, l'écart de production est estimé à - 1,8 % du PIB potentiel par Exane, à - 2,9 % par Oxford Economics et à près de - 3 % par Oddo Securities.

5. La croissance potentielle : un enjeu de politique économique

Si le PIB potentiel correspond, à bien des égards, à un niveau de production théorique, qui résulterait de l'utilisation des facteurs de production à leur niveau structurel, soit sans entraîner de tensions sur les prix, il n'en constitue pas pour autant un concept « hors sol ». En effet, **en dépit des incertitudes inhérentes à l'estimation du PIB potentiel, celle-ci ne s'en appuie pas moins sur la réalité économique**. De même, la croissance potentielle renvoie, fondamentalement, à la croissance envisageable d'une économie sur longue période.

Aussi la croissance potentielle ne constitue-t-elle pas seulement un enjeu théorique, mais également un enjeu de politique économique. En effet, la croissance potentielle de la France offre une image de ce que pourrait être, demain, la croissance effective de l'économie de notre pays. Or, force est de constater que **la croissance potentielle estimée pour les prochaines années est relativement modeste**, ce qui tend à signifier que nous devrions nous habituer, dans les années à venir, à une croissance moyenne plus faible que par le passé.

Toutefois, une telle situation ne semble pas constituer une « fatalité », dès lors que **des mesures de politique économique ambitieuses permettraient de relever le potentiel de croissance de l'économie française**. Ceci implique, au préalable, de s'interroger sur les effets possibles de la crise économique et financière sur la croissance potentielle.

a) Les effets de la crise sur la croissance potentielle

La période actuelle est encore marquée par les effets de la crise économique et financière sur la croissance économique. Néanmoins, de manière moins visible, de nombreux éléments laissent penser que la crise a également eu une incidence sur le niveau de PIB potentiel, voire sur la croissance potentielle, même s'il est encore difficile, à ce jour, de mesurer ce phénomène.

En effet, **les canaux de transmission de la crise sur la production potentielle sont multiples** et il est délicat de déterminer si **ses conséquences sur l'emploi, le capital productif ou encore sur le progrès technique seront ou non durables**.

De manière générale, **les crises financières affectent durablement les différents facteurs de production et entraînent des pertes durables de**

l'activité¹. Celles-ci touchent, tout d'abord, **le rythme d'accumulation du capital**, dès lors que les faillites et les fermetures d'unités de production qui les accompagnent sont à l'origine d'une destruction du capital existant ; de même, le rationnement du crédit réduit les investissements et limite le renouvellement du capital productif, entraînant un accroissement de son obsolescence.

Ensuite, **les crises financières ont des incidences sur le marché du travail**. Toutefois, celles-ci peuvent être ambivalentes : si la participation au marché du travail peut reculer en raison du découragement des chômeurs de longue durée, la perte de revenu d'un chômeur peut inciter son conjoint inactif à rechercher un emploi – il s'agit de l'effet de travailleur additionnel². Pour autant, l'effet de découragement semble prévaloir. En outre, peut être constatée **une dépréciation de l'expérience professionnelle**, ce qui correspond à une perte de capital humain³, en raison des pertes de « compétences » des chômeurs de longue durée et d'un manque d'accumulation des connaissances du fait de la dégradation des conditions d'emploi. Dès lors, **les crises peuvent réduire en quantité et en qualité la main d'œuvre disponible**.

Les effets des crises financières sur le progrès technique sont également difficiles à prévoir. Alors que, d'un côté, les crises peuvent amener les entreprises plus performantes à se développer au détriment des moins productives, voire encourager les firmes à se réorganiser et à innover – il s'agit du *cleansing effect*⁴ –, d'un autre côté, elles sont susceptibles d'entraîner **une diminution des dépenses de recherche et développement (R&D)**, porteuses à long terme de progrès technique, en raison des contraintes financières qui pèsent sur les entreprises. Malgré tout, les études empiriques semblent indiquer que les dépenses de R&D sont pro-cycliques⁵, ce qui tend à indiquer que, dans les faits, **les crises s'accompagnent essentiellement d'une baisse de ces dépenses**, venant minorer les perspectives de croissance de la productivité globale des facteurs (PGF).

À ces différents éléments, s'agissant des États européens, viennent s'ajouter d'autres « chocs », dont **la crise de la dette souveraine dans la zone euro** à compter de 2010 et **les plans de consolidation budgétaire** qui l'ont suivie. L'impact de ces plans sur l'activité a été estimé par l'Insee, pour la zone euro dans son ensemble, à - 0,4 point de PIB en 2011 et - 1,1 point de

¹ É. Chantrel, C. Sutter, M. Lequien et A. Montaut, op. cit.

² J. Elmeskov et K. Pichelmann, « Unemployment and Labour Force Participation: Trends and Cycles », OECD Economics Department Working Papers No. 13, 1993.

³ O. Blanchard et L. Summers, « Hysteresis and the European Unemployment Problem », in S. Fischer (éd.), NBER Macroeconomics Annual, MIT Press, 1986, p. 15-90.

⁴ P. Aghion et G. Saint Paul, « Virtues of bad times: interaction between productivity growth and economic fluctuations », Macroeconomic Dynamics, vol. 2, n° 3, 1998, p. 322-344.

⁵ D. Comin et M. Gertler, « Medium-term business cycles », American Economic Review, vol. 96, n° 3, p. 523-551.

PIB en 2012¹ - et à - 0,3 point de PIB et - 0,8 point de PIB pour ces deux années pour la France. En 2013, les effets du redressement des comptes publics sur le PIB de la zone auraient été de même ampleur qu'en 2012².

Au total, la crise économique et financière semble avoir eu d'importantes incidences tant sur le capital productif, que sur la main d'œuvre et la productivité globale des facteurs (PGF). Cependant, **il demeure difficile à déterminer, même à ce jour, si celles-ci auront des conséquences durables, d'une part, sur la production potentielle et, d'autre part, sur la croissance potentielle.** En effet, l'analyse économique n'exclut pas que les effets de la crise sur les facteurs de production puissent se résorber à moyen et long termes.

Aussi est-il possible d'envisager **trois scénarii d'évolution du PIB potentiel** au lendemain de la crise³ (cf. graphique ci-après) :

- un scénario dans lequel le PIB potentiel et sa croissance ne sont pas durablement affectés par la crise et peuvent être rapidement restaurés (scénario « trou d'air ») ;

- un scénario dans lequel le niveau du PIB potentiel est durablement affecté par la crise car sa croissance ne retrouve que très progressivement son niveau d'avant-crise (scénario « effet sur le revenu ») ;

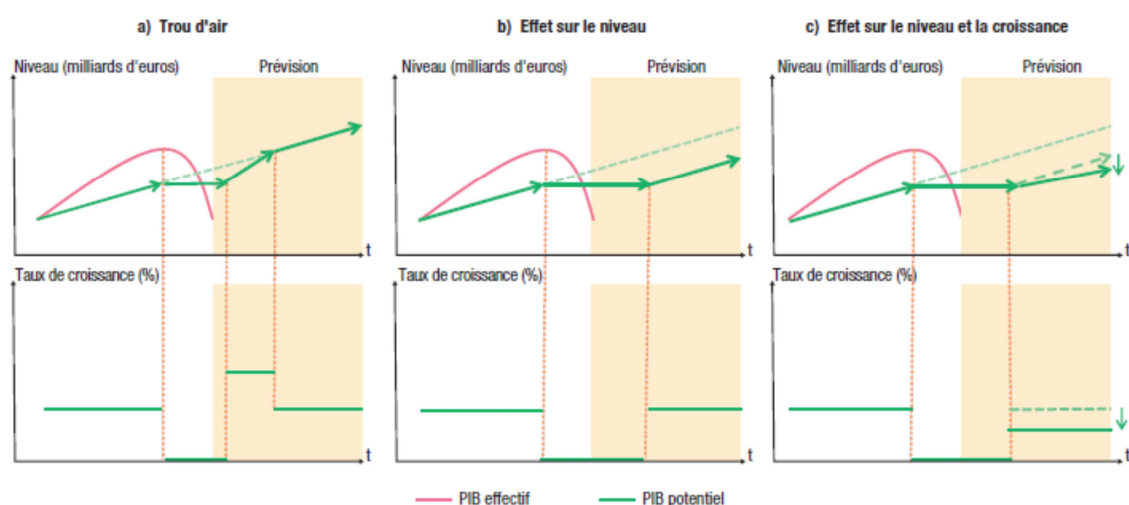
- un scénario dans lequel le PIB potentiel et sa croissance sont affectés à long terme (scénario « effet sur le revenu et la croissance »).

¹ M. Lequien et D. Roucher, « Prix du pétrole et crise de la dette : quels effets sur la croissance en zone euro ? », Insee Analyses, n° 7, décembre 2012.

² Insee, « Consolidations budgétaires : leur impact sur l'activité dans la zone euro en 2013 », Note de conjoncture de l'Insee, juin 2013, p. 109-110.

³ M. Lemoine et J. Pavot, « Les effets de la crise sur la croissance à long terme », Questions actuelles, n° 2, 2009.

Graphique n° 7 : Schémas récapitulatifs des trois scénarii d'évolution du niveau et de la croissance du PIB potentiel à la suite de la crise économique



Source : M. Lemoine et J. Pavot (2009)

Alors que certaines études économiques peuvent laisser penser que le « scénario effet sur le niveau » est le plus probable¹, d'autres, plus récentes, **identifient également une baisse durable du rythme de la croissance potentielle dans la plupart des pays de l'OCDE**². Ce point présente une importance toute particulière du point de vue de la politique économique à mener, ainsi que l'a souligné Michel Aglietta lors de l'audition conjointe précitée sur le risque de déflation dans la zone euro organisée par la commission des finances en mai 2014 : « On peut [...] imaginer deux scénarios : selon le premier, optimiste, la croissance potentielle n'a pas été atteinte, le profil conjoncturel est retardé et l'écart de production devrait se refermer progressivement ; d'où l'intérêt d'une politique monétaire en faveur d'un niveau d'inflation plus élevé, afin d'abaisser le taux réel de marché, et ce jusqu'à ce que l'on retrouve de bonnes conditions d'investissement. Mais – et c'est la vision plus pessimiste – la faiblesse prolongée de la demande peut contaminer l'offre et compromettre les capacités de production, en entraînant un chômage de longue durée et une moindre qualité des candidats à l'emploi. Dès lors, le progrès technique incorporé au capital baisse et celui-ci devient moins productif par rapport aux techniques contemporaines possibles. L'innovation s'en trouve handicapée, faute de dépenses suffisantes en recherche et développement (R&D). L'esprit d'entreprise faiblit : le taux de start-up – soit de firmes de moins d'un an – aux États-Unis par rapport au total des firmes est inférieur depuis 2010-2011 à celui des faillites. C'est certainement bien pire en Europe. La possibilité de la reprise est compromise dès lors

¹ D. Furceri et A. Mourougane, « The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries », OECD Economics Department Working Papers No. 699, 2009.

² L. Ball, « Long-term Damage from the Great Recession in OECD Countries », Document de travail de l'Université John Hopkins, mai 2014.

que la croissance potentielle elle-même est mise en cause. Le problème des politiques économiques est alors différent : il faut trouver les vecteurs d'un relèvement de la croissance potentielle, donc d'une relance du progrès technique. Beaucoup pensent que c'est autour de l'environnement et du changement climatique qu'il faut chercher les grands progrès de productivité et les projets d'investissement de l'avenir. »

b) Des réformes pour relever le potentiel de croissance

Si le pire n'est jamais certain, il est néanmoins à craindre que les perspectives de croissance à long terme de l'économie française se soient affaiblies au cours de la période récente. À cet égard, il convient de relever qu'une récente publication du Conseil d'analyse économique¹ a montré que de nombreux pays développés ont connu, avant même le déclenchement de la crise, un fléchissement de leur rythme de croissance.

Ce phénomène serait imputable, à titre principal, au **ralentissement de la productivité** – mesurée, notamment, à travers la productivité du travail, c'est-à-dire la production par personne employée, et la productivité horaire (cf. tableau ci-après). Ainsi, pour la France, **la productivité par tête aurait progressé de 0,7 % par an entre 2000 et 2013** (1,05 % avant la crise et 0,31 % entre 2008 et 2013), 1,28 % entre 1990 et 1999 et 1,92 % entre 1980 et 1989.

Tableau n° 8 : Taux de croissance moyen de la productivité par tête et de la productivité horaire

(en % par an)

	États-Unis	Allemagne	France	Italie	Suède	Espagne
1971-1979						
• prod. par tête	1,22	2,91	3,28	3,20	1,06	4,06
• prod. horaire	1,68	4,11	4,30	4,34	1,68	4,70
1980-1989						
• prod. par tête	1,37	1,04	1,92	1,98	1,53	2,33
• prod. horaire	1,39	2,07	2,85	1,88	1,20	3,40
1990-1999						
• prod. par tête	2,02	1,67	1,28	1,33	2,56	1,04
• prod. horaire	1,73	2,23	1,84	1,34	2,02	1,08
2000-2013						
• prod. par tête	1,38	0,66	0,67	- 0,27	1,46	0,89
• prod. horaire	1,83	1,18	1,06	0,21	1,71	1,17

Source : P. Artus, C. Garcia-Peñalosa et P. Mohnen (2014)

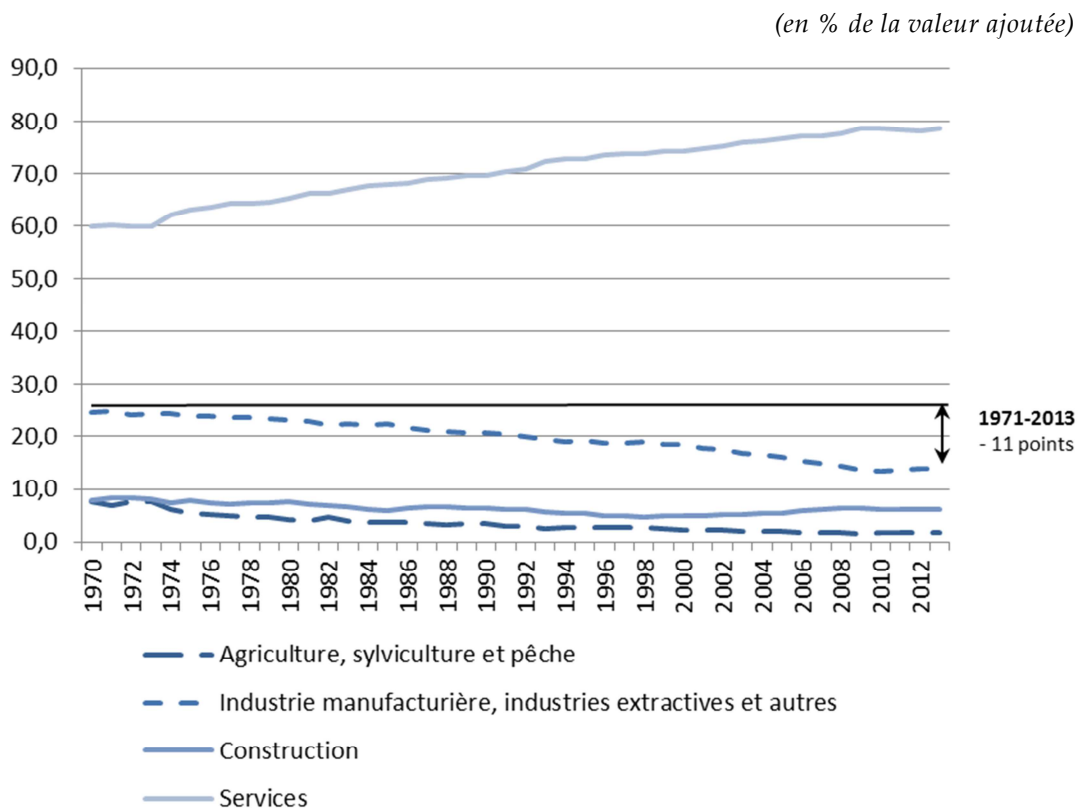
Selon la note du Conseil d'analyse économique, le freinage de la productivité ne pourrait être attribué « à l'évolution de la durée du travail dans la mesure où ce phénomène s'observe aussi bien pour la productivité par tête que

¹ P. Artus, C. Garcia-Peñalosa et P. Mohnen, « Redresser la croissance potentielle de la France », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 16, septembre 2014.

pour la productivité horaire », celle-ci précisant que « bien que la durée annuelle du travail soit faible et ait beaucoup baissé en France depuis les années 1970, la dépression induite de la productivité par tête est dominée par le freinage de la productivité horaire du travail »¹.

Comment expliquer le ralentissement de la productivité en France ? À en croire le Conseil d'analyse économique, quatre facteurs pourraient être avancés. Tout d'abord, est envisagé **le recul de l'industrie manufacturière**, qui constitue un secteur à forts gains de productivité, dans l'économie. En effet, les données de l'Insee font apparaître **un recul de 11 points entre 1971 et 2013 de la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée** (cf. graphique ci-après). Pour autant, cet « effet de structure » ne permettrait pas d'expliquer intégralement la décélération de la productivité, dès lors que celle-ci serait constatée dans presque tous les secteurs.

Graphique n° 9 : Évolution de la part de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée en France (1970-2013)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

Ensuite, en dépit d'une relative stabilité de l'investissement des entreprises, il est relevé **la faiblesse des investissements de modernisation**

¹ Ibid., p. 4.

et de rationalisation dans l'industrie, se traduisant par une faible robotisation de cette dernière en comparaison de l'Allemagne ou de l'Italie. La note du Conseil d'analyse économique indique : « *La faiblesse de l'investissement en technologies avancées est en partie liée à la part réduite de l'industrie dans l'économie. Mais dans l'industrie elle-même, l'investissement a pu être ralenti par le recul des marges bénéficiaires depuis le début des années 2000, installant un véritable cercle vicieux entre baisse des marges dans l'industrie, capacité à investir dans des technologies sophistiquées, investissement insuffisant conduisant à une baisse des marges, etc.* »¹. Le Conseil d'analyse économique voit dans la faiblesse des marges dans l'industrie une conséquence possible de la concurrence limitée dans les services aux entreprises et activités de réseau en France, qui a pour effet de gonfler les coûts des entreprises.

En outre, le Conseil d'analyse économique relève que la « *France a une intensité de R&D, mesurée par la part des dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) en pourcentage du PIB, nettement plus faible que l'Allemagne et la Suède* »² ; en ce domaine, la France se trouvait en 2012, avec 2,26 % du PIB, au-dessus de la moyenne européenne de 1,98 %, mais en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE de 2,40 %. En particulier, **la France souffre d'un déficit de dépenses privées en R&D** ; toutefois, ce déficit serait lié à la faible part de l'industrie dans l'économie française et, notamment, des secteurs de moyenne et haute technologie – sachant que si « *la France avait la structure industrielle de l'Allemagne mais conservait ses intensités sectorielles de recherche propres par sous-secteur, elle parviendrait à doubler son intensité globale de recherche* »³.

Enfin, le Conseil d'analyse économique considère **les influences possibles de la situation de l'emploi et de la formation** soit directement sur la croissance économique, soit indirectement par le biais de l'accumulation du capital et de la productivité globale des facteurs (PGF). Ainsi, est relevé le faible taux d'activité avant 25 ans ou après 54 ans. Selon l'Insee, il était de 36,9 % pour les 15-24 ans et de 62,5 % pour les 50 ans ou plus au premier trimestre 2014, contre 88,7 % pour les 25-49 ans. Ceci a pour effet de **réduire la quantité de main d'œuvre disponible** et donc le potentiel de croissance. D'un point de vue plus « qualitatif », il apparaît, entre autres, que le système éducatif ne permettrait pas une adaptation efficace aux changements technologiques, ce qui pourrait expliquer le faible taux d'adoption des nouvelles technologies par les entreprises.

Quelles qu'en soient les causes, le ralentissement de la productivité constatée en France au cours des dernières décennies limite nécessairement le potentiel de croissance de l'économie française. Dans ces conditions, **doit-on craindre qu'à la Grande dépression succède la Grande stagnation ?** Il ne semble pas que le ralentissement de la croissance potentielle

¹ Ibid., p. 5-6.

² Ibid., p. 6.

³ Ibid., p. 6.

actuellement constaté constitue une « fatalité ». En effet, à partir des constats évoqués précédemment, le Conseil d'analyse économique avance différentes recommandations tendant à redresser la croissance potentielle de la France. Ces dernières visent, notamment, à **faire évoluer le système éducatif ainsi que la formation professionnelle** afin de renforcer l'adaptation des compétences aux besoins des entreprises, à **rendre les modalités de l'indemnisation du chômage et de versement des pensions de retraite plus favorables à un relèvement du taux d'activité des plus de 50 ans**, à **poursuivre l'effort de simplification du crédit d'impôt recherche (CIR)** et à compléter ce dernier par des **aides directes à la recherche dans des domaines à fortes externalités et aux entreprises à fort potentiel**, ou encore à **accroître la concurrence dans les secteurs non manufacturiers**, en particulier dans ceux produisant des services intermédiaires pour les autres secteurs.

Les travaux du Conseil d'analyse économique permettent de **mettre en évidence les pistes, très concrètes, qui pourraient être explorées afin de relever le potentiel de croissance de la France**. Quoi qu'il en soit, des réformes ambitieuses devront être engagées à cet effet, dès lors que la croissance à long terme **détermine non seulement l'évolution de l'emploi et du niveau de vie des individus, mais également la soutenabilité des finances publiques et de notre système de protection sociale**.

B. LES HYPOTHÈSES RELATIVES À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Au présent projet de loi de programmation des finances publiques sont également associées des **prévisions portant sur l'évolution du PIB effectif, des prix, ou encore de la masse salariale**, qui déterminent étroitement la variation des recettes et des dépenses des administrations publiques. Aussi ces hypothèses, reprises dans le tableau ci-après, présentent-elles une importance toute particulière et ont également été examinées dans le cadre de l'avis précité du Haut Conseil des finances publiques en date du 26 septembre 2014¹, conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

Tableau n° 10 : Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2014-2019

(évolution en %, sauf mention contraire)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	0,3	0,4	1,0	1,7	1,9	2,0	2,0
Déflateur de PIB	0,8	0,8	0,9	1,4	1,7		
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1 ¾		
Masse salariale privée	0,8	1,6	2,0	3,5	4,2		
Croissance potentielle	1,0	1,0	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 2,7	- 3,3	- 3,4	- 3,1	- 2,5	- 1,7	- 0,9

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

1. Les prévisions économiques du Gouvernement pour 2014-2019

Sur l'ensemble de la période de programmation, le Gouvernement anticipe **une croissance relativement atone en 2014** (+ 0,4 %), accompagnée d'un faible niveau d'inflation (+ 0,5 %), suivie d'**une accélération progressive de l'activité à compter de 2015** (+ 1,0 %), toutefois marquée par une inflation modérée (+ 0,9 %), ouvrant la voie à une « normalisation » de la situation économique, avec **une progression moyenne du PIB de 1,9 % par an entre 2016 et 2019** et un retour de l'inflation à 1,7 % en fin de période, au bénéfice d'une fermeture graduelle de l'écart de production.

Si d'**incontestables progrès ont été réalisés en termes de « réalisme » des prévisions économiques sous-jacentes aux lois financières**, notamment à la suite de la mise en place, en mars 2013, du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), il n'en demeure pas moins que le Gouvernement paraît éprouver des difficultés à se départir totalement d'un relatif optimisme en ce domaine, en particulier pour ce qui est des anticipations de moyen terme. Aussi **le scénario macroéconomique proposé présente-t-il des fragilités**, alors qu'eu égard aux circonstances actuelles, la prudence devrait être de mise.

a) 2014-2015 : de nouveaux espoirs déçus ?

Le Gouvernement prévoit une croissance économique de 0,4 % en 2014 et de 1,0 % en 2015. En cela, il partage l'anticipation retenue par l'OCDE dans ses prévisions économiques intermédiaires de septembre 2014¹, en baisse par rapport à sa prévision de mai dernier – dont les principaux éléments sont repris dans le tableau ci-après.

¹ OCDE, Évaluation économique intermédiaire, septembre 2014.

Tableau n° 11 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI de l'OCDE

(évolution en %)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Commission européenne ⁽¹⁾	PIB	1,0	1,5				
	Prix à la consommation	1,0	1,1				
FMI ⁽²⁾	PIB	0,7	1,4	1,7	1,8	1,9	1,9
	Prix à la consommation	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
OCDE ⁽³⁾	PIB	0,9	1,5				
	Prix à la consommation	0,9	1,1				

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Spring 2014 », *European Economy* 3/2014, mai 2014.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, « France: 2014 Article IV Consultation—Staff Report », *IMF Country Report No. 14/182*, juillet 2014.

⁽³⁾ OCDE, *OECD Economic Outlook*, mai 2014.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

De même, les prévisions de croissance gouvernementales sont moins favorables que celles du FMI de juillet 2014, qui retient une hypothèse de croissance de 0,7 % en 2014 et de 1,4 % en 2015, et de la Commission européenne de mai, prévoyant une progression du PIB de 1,0 % en 2014 et de 1,5 % en 2015. Néanmoins, ces prévisions sont antérieures à la publication par l'Insee, au mois d'août¹, des comptes nationaux trimestriels qui confirment l'apathie de l'activité économique au cours du premier semestre de l'année, venant mettre fin aux espoirs suscités par l'amélioration des perspectives conjoncturelles constatée en 2013.

Quoi qu'il en soit, la prévision de progression du PIB de 0,4 % en 2014 a été jugée « réaliste » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015². En effet, il faut relever que l'acquis de croissance³ s'élevait déjà à 0,3 % à la fin du deuxième trimestre de l'année. S'agissant de la prévision d'évolution des prix à la consommation, soit + 0,5 %, celle-ci est légèrement supérieure à la moyenne annuelle de + 0,3 % observée par l'Insee en septembre. Pour autant, ces prévisions sont en ligne avec celles du *Consensus Forecasts* d'octobre, qui prévoit une croissance de 0,4 % et une progression des prix à la consommation de 0,6 % en 2014 ; de même le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre 2014 anticipe une hausse du PIB de 0,4 % pour l'année en cours.

Au total, au regard des évolutions conjoncturelles récentes, le Gouvernement a fortement abaissé ses prévisions de croissance et

¹ Insee, « Stabilité du PIB au deuxième trimestre 2014 », Informations rapides, n° 186, août 2014.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

³ L'acquis de croissance du PIB pour l'année en cours correspond au taux de croissance annuel qui serait observé si le PIB restait, jusqu'à la fin de l'année considérée, stable à son dernier niveau trimestriel observé.

d'inflation pour 2014 par rapport à celles retenues dans le programme de stabilité 2014-2017¹, respectivement de 1,0 % et de 1,2 %.

Il en va de même s'agissant de l'année 2015, pour laquelle le programme de stabilité précité anticipait une progression du PIB de 1,7 % et des prix à la consommation de 1,5 %. **Malgré cela, l'avis du Haut Conseil relatif aux projets de lois financières pour 2015 a qualifié l'hypothèse de croissance du Gouvernement au titre de 2015, de 1,0 %, d'« optimiste »².**

Le scénario gouvernemental pour 2015 présente, de toute évidence, quelques fragilités. Celui-ci repose, tout d'abord, sur une hypothèse **d'accélération très progressive de la demande mondiale**. À cet égard, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015 indique que *« fin 2014 et en 2015, les exportations seraient soutenues par le rétablissement très progressif de la croissance en zone euro et par l'environnement plus porteur hors zone euro »*; aussi la croissance de la demande étrangère adressée à la France serait-elle de 5,1 % en 2015. Néanmoins, **la prévision de croissance du commerce mondial pour 2015 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été abaissée à 4,0 % à la fin du mois de septembre**, contre 5,3 % dans sa prévision d'avril, en raison du faible dynamisme du commerce observé au premier semestre de 2014. Dès lors, **il ne saurait être exclu que la contribution du commerce extérieur à la progression du PIB soit plus faible qu'anticipé par le Gouvernement**.

En outre, le scénario du Gouvernement prévoit que **l'activité économique serait soutenue par les mesures prises en faveur de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi**, en particulier par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)³ et le Pacte de responsabilité et de solidarité, visant à réduire le coût du travail. Ces dispositifs ont pour finalité de favoriser une reprise de l'investissement des entreprises et les créations d'emplois.

Toutefois, **les tendances actuellement à l'œuvre indiquent que les effets de ces dispositifs pourraient être plus limités que prévu**. En particulier, il est difficile de déterminer **comment les entreprises utiliseront le CICE**, soit si celui-ci leur permettra effectivement d'investir ou d'embaucher, voire d'augmenter les salaires, dans un contexte caractérisé par un taux de marge des entreprises dégradé. Le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre prévoit, à ce titre, que ce dernier s'établirait à 29,4 % en 2014, contre 29,8 % en 2013.

¹ Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité 2014-2017 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

² La prévision d'évolution des prix de + 0,9 % en 2015 retenue par le Gouvernement a, quant à elle, été jugée plausible par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

³ À titre de rappel, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) constitue un avantage fiscal dont les effets se veulent équivalents à une baisse de cotisations sociales. Il correspond à une réduction d'impôt à hauteur de 4 % des rémunérations brutes soumises aux cotisations sociales (masse salariale), versées par les entreprises dans la limite de 2,5 fois le SMIC. Son taux passe à 6 % à partir de 2015 sur les rémunérations au titre de 2014.

La dernière enquête de l'Insee sur les effets anticipés du CICE, publiée en septembre dernier¹, fait apparaître que **34 % des entreprises interrogées du secteur de l'industrie et 48 % de celles du secteur des services jugent que le CICE aura un effet positif sur l'emploi** (cf. tableau ci-après). Elles sont, toutefois, moins nombreuses à estimer que le CICE permettra une augmentation des salaires (respectivement 26 % et 41 %) ou des baisses de prix (30 % et 32 %). En outre, **les entreprises de l'industrie et des services indiquent qu'elles utiliseraient environ la moitié du montant du CICE pour augmenter leur résultat d'exploitation**. Pour 58 % des entreprises de l'industrie et 52 % des entreprises de services, ce surcroît de résultat d'exploitation sera destiné majoritairement à l'investissement.

Tableau n° 12 : Effet attendu du CICE selon le secteur d'activité

	% d'entreprises jugeant que le CICE aura un effet sur			% du CICE destiné à accroître le résultat d'exploitation	% d'entreprises utilisant majoritairement ce montant pour investir
	l'emploi	les salaires	les prix de vente		
Industrie					
Industrie agro-alimentaire	33 %	30 %	29 %	48 %	64 %
Biens d'équipement	33 %	21 %	33 %	48 %	52 %
Automobile	31 %	12 %	34 %	65 %	74 %
Autres matériels de transports	46 %	44 %	28 %	27 %	61 %
Autres branches industrielles	34 %	27 %	29 %	54 %	57 %
Ensemble de l'industrie manufacturière	34 %	26 %	30 %	52 %	58 %
Services					
Hébergement, restauration	46 %	41 %	16 %	34 %	69 %
Information, communication	40 %	30 %	18 %	46 %	51 %
Activités immobilières	21 %	21 %	ns	46 %	42 %
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	43 %	38 %	21 %	43 %	49 %
Activités de services administratifs et de soutien	62 %	53 %	59 %	55 %	47 %
Ensemble des services	48 %	41 %	32 %	46 %	52 %

Source : Insee (2014)

Pour autant, **force est de constater le faible dynamisme de l'investissement des entreprises et du marché de l'emploi en cette fin d'année**, alors même que le CICE a été accordé pour la première fois aux entreprises en 2014. Aussi le *Point de conjoncture* de l'Insee du mois d'octobre

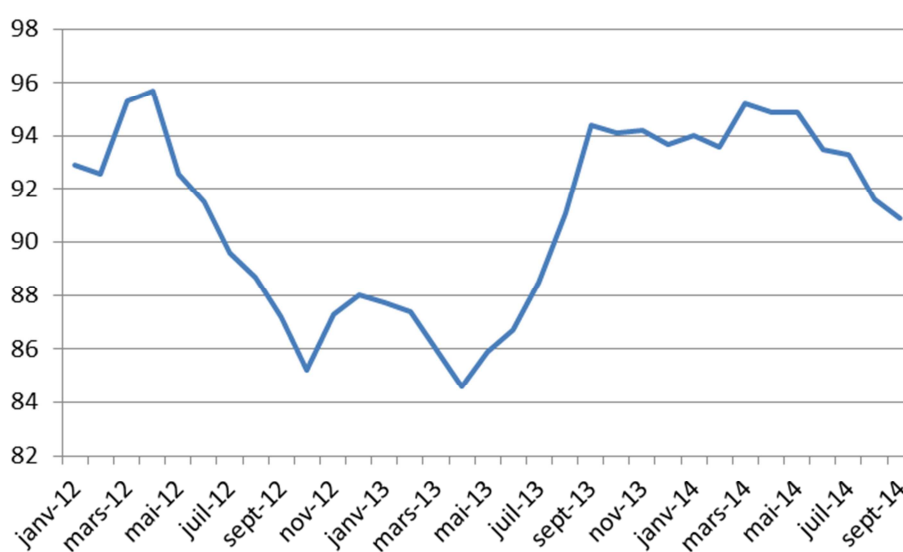
¹ Y. Gorin et C. Renne, « Comment les entreprises comptent utiliser le CICE », Insee Focus, n° 10, septembre 2014.

anticipe-t-il **un nouveau recul de l'investissement des entreprises au cours des deux derniers trimestres de l'année**, de - 0,3 % puis - 0,2 %, après une baisse de 0,6 % et 0,7 % lors des premier et deuxième trimestres. Dans ces conditions, **la reprise de l'investissement des entreprises pourrait être légèrement plus modérée que celle prévue dans le scénario gouvernemental (+ 0,9 %)**, le *Consensus Forecasts* tablant d'ailleurs sur une progression de 0,8 % en 2015.

De même, **l'Insee prévoit une légère hausse du taux de chômage d'ici la fin de l'année 2014**, celui-ci devant atteindre 10,3 %, alors qu'il s'élevait à 10,1 % en 2013. Selon les données avancées par l'Insee, **la stabilité de l'emploi au second semestre ne serait permise que par la montée en charge des emplois d'avenir**, l'emploi marchand continuant son repli.

Ceci ne saurait surprendre, dès lors que **le climat des affaires se dégrade depuis le printemps**. En effet, l'indicateur de climat des affaires¹ de l'Insee a reculé de 95,2 en mars 2014 à 90,9 en septembre, comme le fait apparaître le graphique ci-après.

Graphique n° 13 : Évolution de l'indicateur de climat des affaires de l'Insee



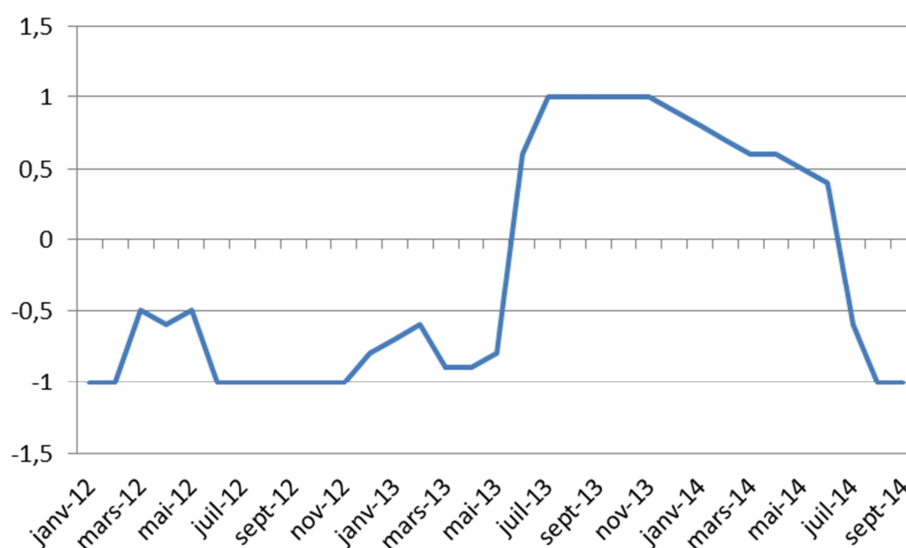
Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

De même, **l'indicateur de retournement de l'Insee, qui vise à détecter les moments où la conjoncture change d'orientation, est à son niveau minimal depuis septembre, soit - 1** (cf. graphique ci-après). Cet indicateur, également construit sur la base des enquêtes réalisées auprès des

¹ L'indicateur de climat des affaires est calculé par l'Insee sur la base d'enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité. Il s'agit d'un indicateur d'un intérêt tout particulier dès lors qu'il apparaît que les indicateurs de climats des affaires sont assez fortement corrélés aux grandeurs macroéconomiques, et notamment à l'évolution du PIB.

chefs d'entreprise, retrace à chaque date la différence entre la probabilité que la phase conjoncturelle soit favorable et la probabilité qu'elle soit défavorable. Il évolue entre + 1 et - 1, un point proche de + 1 signalant que l'activité est en période d'accélération, alors qu'à l'inverse, un point proche de - 1 signale que l'activité est en nette décélération. Un indicateur proche de 0 correspond généralement à une période de stabilisation. Par suite, **le recul substantiel de l'indicateur de retournement à compter de juillet dernier semble présager une reprise plus que modérée de la conjoncture économique en 2015** ; en effet, la prévision de 1,0 % de croissance du PIB retenue par le Gouvernement pour 2015 supposerait une accélération de l'activité qui ne semble pas se dessiner.

Graphique n° 14 : Évolution de l'indicateur de retournement de l'Insee



Source : commission des finances du Sénat (données de l'Insee)

Dans ces conditions, **l'hypothèse d'un accroissement de la consommation des ménages en 2015, de 1,3 % selon le Gouvernement, peut paraître également fragile**. En effet, l'atonie persistante de l'activité économique et du marché du travail pourrait limiter la hausse du pouvoir d'achat et favoriser le maintien d'un haut niveau d'épargne de précaution ; à cet égard, le *Point de conjoncture* de l'Insee d'octobre prévoit **un taux d'épargne des ménages de 15 % à la fin de l'année 2014**, contre 14,6 % en 2013. Au total, le *Consensus Forecasts* anticipe une progression de la consommation des ménages de seulement 0,9 % en 2015.

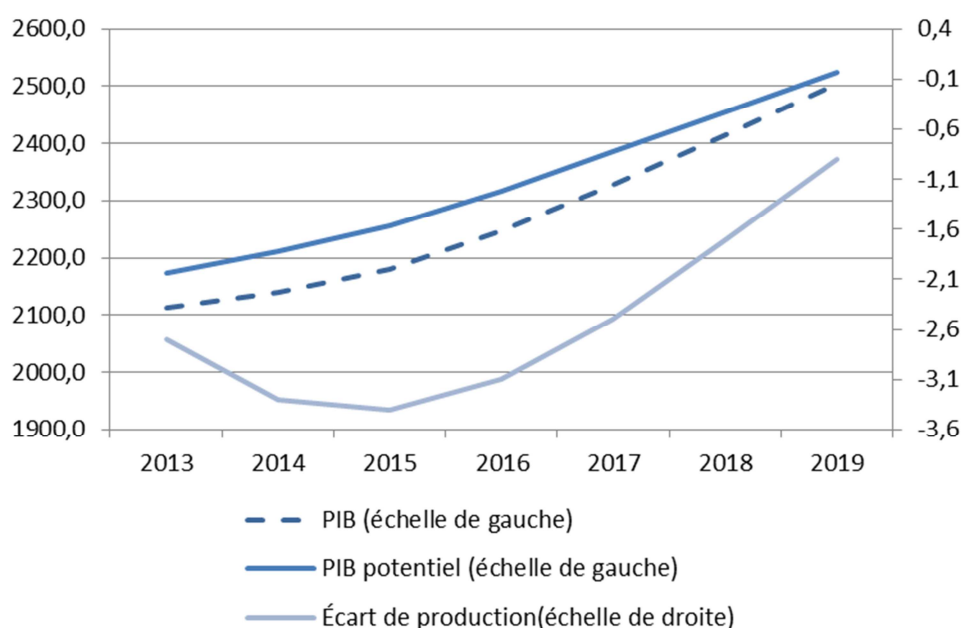
Par suite, **il ne saurait être exclu que les espoirs du Gouvernement de voir rebondir l'activité économique en 2015 soient de nouveau déçus**, à l'instar de ceux du début de l'année 2014.

b) 2016-2019 : un retour espéré de l'activité vers son potentiel

Concernant les perspectives à moyen terme, **pour les années 2016 à 2019, le Gouvernement prévoit une accélération progressive de l'activité**, avec une croissance de 1,7 % en 2016, de 1,9 % en 2017 et de 2,0 % en 2018 et 2019. Il est possible d'y voir un scénario de « normalisation » de la situation économique, d'une part, parce que **l'inflation reviendrait vers des niveaux correspondant à la cible de la Banque centrale européenne (BCE)** et, d'autre part, parce que **l'écart de production se refermerait progressivement au cours de la période**. En effet, ainsi que le fait apparaître le graphique ci-après, selon la trajectoire retenue par le Gouvernement, une croissance de l'activité supérieure à la croissance potentielle à compter de 2016 permettrait un rapprochement du PIB effectif et du PIB potentiel – suivant en cela une logique de « rattrapage ».

Graphique n° 15 : Le resserrement de l'écart de production au cours de la période 2014-2019

(échelle de gauche : milliards d'euros courants
échelle de droite : points de PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Le scénario gouvernemental repose, notamment, sur l'anticipation d'un **retour de la demande étrangère adressée à la France vers son rythme « habituel » (+ 6,5 %)**, un **renforcement de l'investissement des entreprises**, au bénéfice de la montée en charge du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité, et une **progression de la consommation des ménages de 2 %**

en fin de période, en raison d'une amélioration du marché du travail ainsi que d'une diminution de l'épargne de précaution.

Tout en soulignant le fait que les « *prévisions macroéconomiques pour les années 2018-2019 sont peu documentées* », l'avis précité du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) relatif au présent projet de loi¹ juge que si « *le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2016-2017 est plus réaliste que celui présenté en avril dans le programme de stabilité* », celui-ci « *continue de reposer sur des hypothèses trop favorables sur l'environnement international et sur l'investissement* ».

À cet égard, le Haut Conseil relève différents aléas négatifs, parmi lesquels figurent la possibilité d'**une reprise moins rapide que prévu du commerce mondial**, celle d'**une inflation durablement plus basse que la cible de la BCE**, le resserrement de la politique monétaire américaine, qui pourrait se traduire par une hausse des taux longs en zone euro, avec un impact défavorable sur l'investissement, la potentielle réapparition de tensions sur les dettes souveraines de certains États de la zone euro et l'éventualité d'**une reprise moins marquée de l'investissement des entreprises**, si celles-ci choisissent de limiter leur endettement au lieu d'investir, dans un contexte de lente amélioration de leur taux de marge. À l'inverse, des aléas positifs existent dont, notamment, les effets de **la baisse de l'euro et la mise en place d'un plan d'investissement européen**.

En tout état de cause, il convient de rappeler que **la capacité de rebond de l'économie française pourrait être plus limitée que prévu** s'il s'avérait que le PIB potentiel a été davantage diminué du fait de la crise économique et financière que ce que laissent voir les estimations du Gouvernement et de la Commission européenne. Dans ces conditions, **si l'écart de production était plus réduit qu'estimé, le taux d'évolution du PIB rejoindrait celui de la croissance potentielle, sans véritablement la dépasser à moyen terme**, en l'absence d'une nécessité de « rattrapage ». Or, il convient de rappeler que les différents instituts de conjoncture évaluent la croissance potentielle à un niveau proche de 1,2 %. Ceci tend à confirmer la nécessité, évoquée précédemment, d'engager des réformes ambitieuses visant à relever le potentiel de croissance de l'économie française.

2. Prévoir les évolutions économiques, un exercice difficile

Quoi qu'il en soit, **prévoir les évolutions économiques constitue un art difficile**, et ce d'autant plus depuis le début de la crise économique et financière. Si, dans un univers régulier, les évolutions de l'activité peuvent être, dans une certaine mesure, anticipées, dans un environnement chahuté, un tel exercice présente une grande difficulté.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

À titre d'exemple, dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017, présenté en avril dernier, le Gouvernement prévoyait une croissance de 1,0 % pour l'année 2014. Le même mois, le *Consensus Forecasts* présentait une prévision proche, de 0,9 %. Même, dans son avis relatif au programme de stabilité précité¹, le Haut Conseil des finances publiques avait considéré qu'une hypothèse de croissance 1,0 % en 2014 était « réaliste », sachant qu'elle était identique à celle alors retenue par le FMI² et l'OCDE³. Pourtant, un peu plus de six mois plus tard, un tel taux de croissance de l'économie française paraît totalement inenvisageable.

Par suite, **les difficultés inhérentes à l'anticipation des évolutions du PIB posent deux questions : celle de la « crédibilité » des prévisions macroéconomiques et celle de leur « prudence ».**

La mise en place du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), en mars 2013, a permis de renforcer significativement le réalisme des prévisions macroéconomiques, du moins à court terme. Pour autant, le Gouvernement semble éprouver des difficultés à renoncer totalement à un relatif optimisme en ce domaine, en particulier pour ce qui est des hypothèses de moyen terme. Cet état de fait a été souligné par les différents avis du Haut Conseil, y compris celui relatif au présent projet de loi.

Pour autant, ce phénomène ne semble pas être propre à la France ; aussi, **une étude économique⁴ portant sur une trentaine de pays a montré que les prévisions des autorités budgétaires affichaient généralement un « biais positif »,** ce dernier étant plus prononcé encore pour les prévisions à un horizon de trois années que pour celles de court terme. Cette même étude relève que les prévisions officielles seraient plus biaisées encore dans les États soumis au Pacte de stabilité et de croissance (PSC) afin, selon son auteur, d'exposer – au moins en projection – un respect des règles budgétaires. Dans le prolongement de cette étude, un autre travail⁵ met en évidence que **les États de la zone euro s'étant dotés d'institutions indépendantes chargées de produire les prévisions officielles faisaient apparaître un moindre degré d'erreur entre la prévision et la réalisation.**

Aussi est-ce en raison de ce « biais positif » affectant les prévisions gouvernementales qui sous-tendent les trajectoires budgétaires que le *Two Pack*, qui constitue un ensemble de deux règlements du Parlement européen

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-01 du 22 avril 2014 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

² Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven*, avril 2014.

³ OCDE, *OECD Economic Outlook*, novembre 2013.

⁴ J. Frankel, « *Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its applications* », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n° 4, 2011, p. 536-562.

⁵ J. Frankel et J. Schreger, « *Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone* », *Review of World Economics*, vol. 149, n° 2, 2013, p. 247-272.

et du Conseil¹ entrés en vigueur en mai 2013, s'est attaché à **encadrer l'élaboration des prévisions macroéconomiques dans les États de la zone euro**. En effet, il prévoit que ces derniers doivent mettre en place des **organismes indépendants chargés de produire ou d'avaliser les prévisions macroéconomiques** qui fondent les projets de budgets. Ainsi que le soulignent les considérations introductives de l'un des règlements qui forment le *Two Pack*, des « *prévisions macroéconomiques et budgétaires biaisées et irréalistes peuvent considérablement nuire à l'efficacité de la planification budgétaire et, en conséquence, rendre difficile le respect de la discipline budgétaire* »².

Par anticipation à l'entrée en application du *Two Pack*, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a chargé le Haut Conseil des finances publiques de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois financières. À cet égard, il apparaît qu'il a été fait **le choix du mécanisme le moins « contraignant » dans la transposition du *Two Pack*, dès lors que les prévisions de croissance continuent d'être préparées par les services gouvernementaux et que le Haut Conseil ne formule qu'un avis sur ces dernières**. Force est de constater, toutefois, que la majeure partie des pays européens ont fait un choix identique, comme le montrent les résultats de l'enquête menée par les services économiques de la direction générale du Trésor à la demande de la commission des finances et annexée au présent rapport.

Il n'en demeure pas moins que **charger une institution indépendante de la production des prévisions macroéconomiques fondant les projets de lois financières permettrait sans doute de fiabiliser celles-ci**, évitant tout « biais optimiste » en la matière. En tout état de cause, l'élaboration de ces prévisions par une telle entité permettrait également d'accroître leur crédibilité, dans la mesure où elles seraient délivrées de tout soupçon d'optimisme qui accompagne nécessairement les hypothèses gouvernementales.

Au-delà de la question de la crédibilité des prévisions économiques, il semble nécessaire que ces dernières soient **réalisées en vertu du principe de prudence**. Comme l'a montré l'expérience récente, le Haut Conseil lui-même n'est pas infallible dans son appréciation de la conjoncture, et ce en raison du caractère heurté de cette dernière depuis le déclenchement de la crise. Or, les « erreurs » d'anticipation des évolutions conjoncturelles

¹ Règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et n° 473/2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

² Cf. considérant 10 du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 n° 473/2013.

expliquent en partie le non-respect des cibles budgétaires arrêtées, en France ainsi que dans les autres États européens. C'est pourquoi, **les estimations les plus prudentes de croissance et d'inflation devraient être retenues lors de la conception des projets de lois financières**. À ce titre, l'enquête précitée de la direction générale du Trésor indique qu'en Allemagne, la coalition CDU-CSU/SPD a inclus dans son contrat de coalition du 11 novembre 2005 une phrase réclamant des prévisions prudentes : « *Le principe suivant doit être appliqué : sur la base d'indicateurs de référence estimés de manière prudente, une planification prudente des recettes et des dépenses du budget fédéral et des autres comptes publics, y compris le compte social, doit être établie* ». En dépit de l'absence de force juridique de cette déclaration, il semblerait que le ministère allemand de l'économie suive scrupuleusement ce principe.

Cependant, **l'application d'un principe de prudence en matière de prévision économique est délicate dans les faits** eu égard à la difficulté de déterminer le moment où celui-ci doit être mis en œuvre et dans quelle mesure, dans le souci de ne pas retenir des hypothèses de croissance trop dégradées, qui conduiraient au déploiement d'une politique fiscale et budgétaire dont les effets pourraient être récessifs. Afin de répondre à ce problème, **la commission des finances s'est appliquée à développer un indicateur d'incertitude économique ayant pour finalité de donner une assise concrète à la mise en œuvre du principe de prudence**.

3. L'indicateur d'incertitude économique

L'indicateur d'incertitude économique (IIE) de la commission des finances vise à **appréhender le degré d'incertitude affectant les prévisions macroéconomiques**. Cet indicateur mesure la « dispersion » des anticipations des instituts concourant à l'élaboration du *Consensus Forecasts* concernant l'évolution du PIB et de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'année en cours et de l'année à venir¹, étant entendu que plus cette dispersion est grande, plus le niveau d'incertitude est élevé – dès lors que les écarts entre les prévisions des différents instituts sont importants.

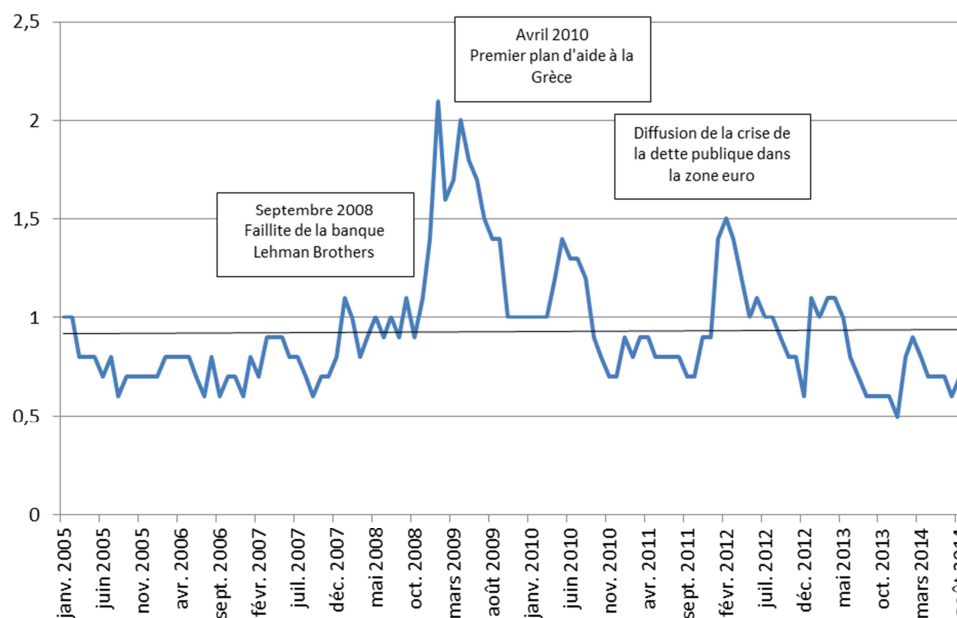
Le graphique ci-après fait clairement apparaître que **lors des périodes de turbulence économique, l'indicateur d'incertitude économique s'accroît substantiellement**. Ainsi, à la suite de la faillite de la banque Lehman Brothers en septembre 2008, qui a marqué une étape essentielle dans la diffusion de la crise économique et financière, l'IIE a atteint 2,1 en janvier 2009, contre une valeur moyenne de 0,9 pour les années 2007 et 2008. Puis, conséquemment au premier plan d'aide à la Grèce en avril 2010, l'indicateur s'est élevé à 1,4 en mai 2010, avant de rebondir de nouveau à 1,5 en février

¹ L'indicateur d'incertitude économique (IIE) résulte de l'addition des écarts-types (σ) des prévisions d'évolution du PIB et de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour l'année en cours n et l'année à venir $n+1$:

$$IIE = \sigma_{PIBn} + \sigma_{PIBn+1} + \sigma_{IPCn} + \sigma_{IPCn+1}$$

2012, en raison de la diffusion de la crise de la dette souveraine dans la zone euro.

Graphique n° 16 : Indicateur d'incertitude économique de la commission des finances du Sénat



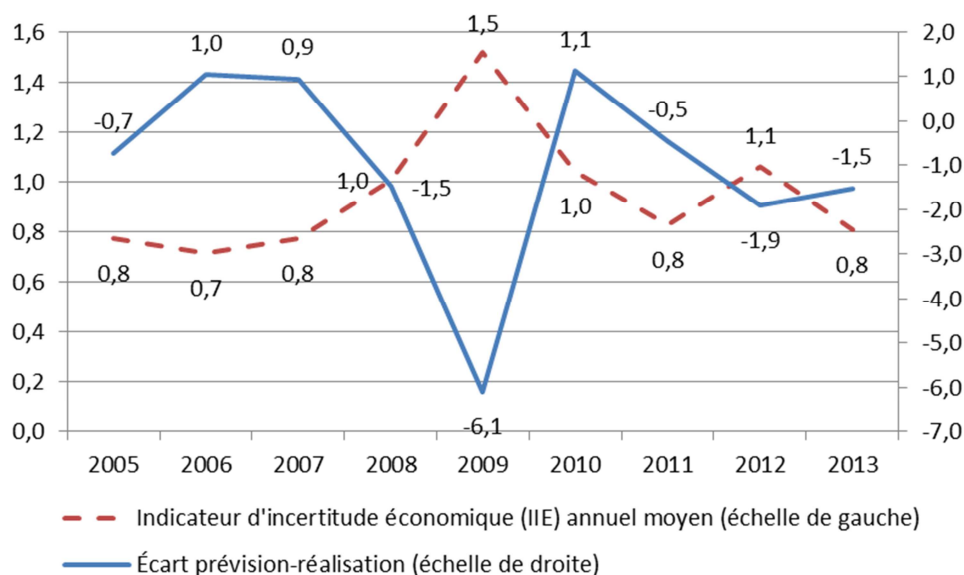
Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du Consensus Forecasts)

L'indicateur d'incertitude économique, de notre point de vue, présente une utilité opérationnelle indubitable : il permet de **déterminer le niveau de prudence qui doit être retenu dans la définition des hypothèses macroéconomiques sous-tendant les projets de lois financières.**

De toute évidence, il existe une relation négative entre, d'une part, l'indicateur d'incertitude économique et, d'autre part, l'écart entre la prévision d'évolution du PIB en valeur retenue par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour l'année à venir et sa variation finalement constatée ; en particulier, il apparaît nettement que lorsque la moyenne annuelle de l'indicateur d'incertitude s'élève, la différence entre la prévision et la réalisation se creuse. À titre d'exemple, concernant l'exercice 2009, l'indicateur d'incertitude économique annuel moyen a atteint 1,5, soit son plus haut niveau au cours de la période 2005-2013, alors que l'écart entre la prévision de croissance du PIB en valeur (+ 3,25 %) et la réalisation (- 2,8 %) était de - 6,1 points¹ (cf. graphique ci-après).

¹ Il convient de préciser que, pour les exercices 2007, 2008 et 2009, la prévision de croissance du PIB retenue par le Gouvernement était comprise dans une fourchette de 0,5 point ; aussi, pour ces années, la prévision utilisée dans les calculs réalisés correspond-elle à la moyenne des valeurs haute et basse de la fourchette.

Graphique n° 17 : Corrélation entre le niveau d'incertitude et l'écart des réalisations par rapport aux prévisions



Note de lecture : L'écart prévision-réalisation correspond à la différence entre la prévision d'évolution du PIB en valeur retenue par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année à venir et la variation constatée du PIB en valeur pour l'année considérée.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee, du Gouvernement et du Consensus Forecasts)

Si, comme cela a été indiqué, la mise en place du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a contribué à fiabiliser les hypothèses économiques utilisées par le Gouvernement dans la construction des projets de lois financières, et ce même si des progrès en ce domaine restent à faire, **l'indicateur d'incertitude économique (IIE) permet de donner un fondement concret à la démarche prudente qui doit être au fondement de la politique budgétaire.** Par suite, lorsque l'indicateur affiche une tendance haussière, la détermination des hypothèses d'évolution du PIB et de l'indice des prix devrait fait l'objet d'une prudence accrue.

À ce jour, l'indicateur d'incertitude économique présente un niveau relativement modéré, s'élevant à 0,6 en octobre 2014, contre une moyenne de 0,9 sur la période 2005-2014¹. Néanmoins, ce résultat ne vient aucunement confirmer l'anticipation de croissance du Gouvernement au titre de 2015, de 1,0 %, dont il a été indiqué qu'elle avait été qualifiée d'« optimiste » par le Haut Conseil ; tout au plus, il vient corroborer la robustesse de la prévision du *Consensus Forecasts* qui retient une hypothèse de croissance de 0,8 %.

¹ Pour autant, il est intéressant de noter que l'indicateur d'incertitude économique (IIE) s'était relevé à 0,8-0,9 au premier trimestre de l'année 2014.

Malgré la faiblesse momentanée de l'indicateur d'incertitude économique, ainsi que le montre la droite de tendance figurant sur le graphique représentant l'évolution de l'indicateur au cours de la dernière décennie, le niveau d'incertitude a tendanciellement crû entre 2005 et 2014, du fait des évolutions économiques récentes. À cela, s'ajoute une instabilité plus forte de l'indicateur. Aussi, **dès lors que la difficulté à anticiper les variations du PIB et de l'inflation semble s'être renforcée lors des années récentes, une rigueur plus grande doit être retenue dans la conception des hypothèses économiques.** C'est la raison pour laquelle une posture plus prudente aurait dû être adoptée dans l'élaboration du scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2016 à 2019, dont le relatif optimisme a été souligné par le HCFP dans son avis relatif au présent projet de loi¹.

II. LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA PÉRIODE 2014-2019 : LES RENONCEMENTS DU GOUVERNEMENT

Les orientations figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 marquent plusieurs renoncements. **Le Gouvernement renonce, en effet, à ramener le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, ainsi qu'à la trajectoire de solde structurel et à son objectif à moyen terme (OMT), qui avaient été définis dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, en contradiction avec les engagements pris devant le Parlement et nos partenaires européens.**

Certes, les conditions économiques des derniers mois se sont révélées particulièrement défavorables. Mais ceci éclaire le problème plus qu'il ne le justifie : **espérant un retour rapide de la croissance économique, le Gouvernement semble avoir considéré qu'il pourrait faire l'économie des réformes structurelles nécessaires pour permettre un ralentissement tendanciel de la dépense publique.**

Les développements qui suivent exposent et analysent **la nouvelle trajectoire de solde structurel et de solde effectif** proposée par le présent projet de loi, avant d'examiner les autres orientations des finances publiques, à savoir, **l'évolution prévisionnelle des dépenses des administrations publiques** – supposées porter un effort de 50 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017 –, des **prélèvements obligatoires**, ainsi que de la **dette publique**.

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

A. LE REPORT DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE SOLDE PUBLIC

La trajectoire du solde des administrations publiques était, jusqu'à présent, structurée autour de deux objectifs principaux : **le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015**, en application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), et **l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016**, correspondant à l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, conformément aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Toutefois, ces objectifs sont « abandonnés » par le présent projet de loi, qui **reporte la correction du déficit excessif à 2017 et redéfinit significativement l'objectif à moyen terme (OMT)**, et ce en raison d'une réduction de l'effort structurel devant être consenti au cours de la période de programmation.

1. Les engagements budgétaires actuels de la France

La révision des objectifs de solde public par le Gouvernement ne saurait surprendre, dès lors qu'**aucun de ceux qu'il a arrêtés depuis 2012 n'a été respecté**.

Le premier d'entre eux concerne, comme cela a été indiqué, le solde structurel. Pour les raisons qui ont été évoquées précédemment, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) impose, en effet, aux États signataires de **définir un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, qui ne peut être inférieur à - 0,5 % du PIB**, et une trajectoire de solde structurel, appelée « *trajectoire d'ajustement* », permettant sa réalisation.

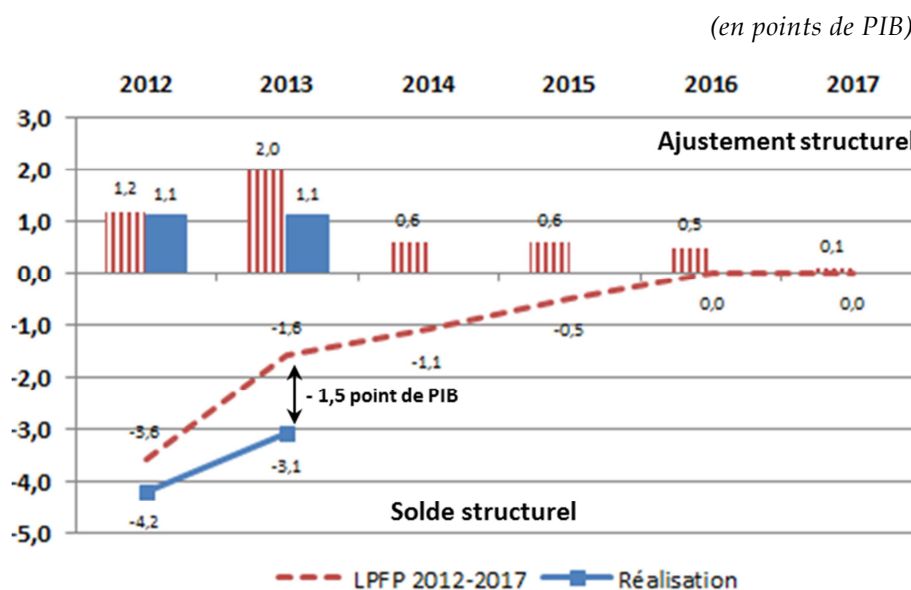
Aussi, conformément à cette prescription, transposée par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a défini **un objectif à moyen terme (OMT), correspondant à l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016, et une trajectoire de solde structurel pour l'ensemble de la période couverte**.

Toutefois, **des écarts significatifs sont apparus entre la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation 2012-2017 et la réalisation**, au titre de l'exercice 2012 et plus encore de l'exercice 2013, au cours duquel l'écart était de - 1,5 point de PIB comme le montre le graphique ci-après. Ceci a d'ailleurs amené le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à identifier, dans son avis du 23 mai 2014¹, l'existence d'un « écart

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014, op. cit.

important »¹ entre le solde structurel constaté au titre de l'année 2013 et la trajectoire, conduisant au **déclenchement du mécanisme de correction** prévu par l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques².

Graphique n° 18 : Trajectoires de solde et d'ajustement structurels de la LPFP 2012-2017 et réalisation



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Les raisons avancées par le Gouvernement afin de justifier cet écart ont été explicitées lors de la présentation, au Parlement, du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013³. Comme le fait apparaître le tableau ci-après, selon le Gouvernement, l'« écart important » observé au titre de l'exercice 2013 trouvait son origine dans les **révisions apportées aux exercices antérieurs** (- 0,6 point de PIB), à une **plus faible élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB qu'anticipé** (- 0,5 point de PIB), à un moindre rendement des mesures nouvelles en recettes (- 0,15 point de PIB) et à une **atténuation de l'effort en**

¹ L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

² Les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction sont décrites dans le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi et font l'objet d'un examen approfondi dans le rapport n° 716 (2013-2014) sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

³ Rapport n° 716 (2013-2014), op. cit.

dépenses (- 0,3 point de PIB), du fait d'une croissance de la dépense en volume supérieure à la prévision.

Tableau n° 19 : Explication de l'écart du solde structurel à la trajectoire pluriannuelle

(en points de PIB)

Écart à la LPFP 2012-2017	- 1,5
Révisions apportées aux exercices antérieurs	- 0,6
Effet d'élasticité (moins dynamisme des recettes)	- 0,5
Moindre rendement des mesures nouvelles en recettes	- 0,15
Atténuation de l'effort en dépenses, dont :	- 0,3
- croissance de la dépense en valeur plus faible qu'anticipé	+ 0,2
- croissance de la dépense en volume supérieure à la prévision (faible inflation)	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement)

Pas plus que la trajectoire de solde structurel, celle de solde effectif n'a été respectée. La loi de programmation 2012-2017 prévoyait un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2013 ; toutefois, cet objectif a été rendu caduc par **le report du délai laissé à la France par le Conseil de l'Union européenne pour corriger son déficit excessif.** La France fait l'objet, depuis le 27 avril 2009, d'une procédure de déficit excessif (PDE) au titre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ; à ce titre, celle-ci devait ramener son déficit public effectif en-dessous de 3 % du PIB en 2012 au plus tard, délai qui avait été reporté à 2013 par le Conseil de l'Union européenne le 2 décembre 2009.

Toutefois, en raison de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », la Commission européenne a **proposé, le 29 mai 2013, d'accorder à la France une prolongation jusqu'à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif** – proposition validée par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013. Ce report s'est accompagné de **recommandations du Conseil portant sur la trajectoire de solde public de la France jusqu'à 2015, comprenant des cibles de déficit effectif et des objectifs d'ajustement du solde structurel.** Ces différents éléments sont repris dans le tableau ci-après.

Tableau n° 20 : Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
Cibles de déficit effectif	3,9	3,6	2,8
Objectifs d'ajustement structurel	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

Ainsi, il est requis de la France qu'elle ramène son déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015 et qu'elle améliore son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et 2015. Ces recommandations ont été prises en compte dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017¹ (cf. tableau ci-après). Seulement, comme le montrent les développements qui suivent, la nouvelle trajectoire proposée par le Gouvernement, dans le présent projet de loi, fait clairement apparaître que ces prescriptions ne seraient pas respectées.

Tableau n° 21 : Trajectoires des soldes effectif et structurel du programme de stabilité 2014-2017

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	- 4,9	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,2	- 1,3
Solde structurel	- 4,0	- 2,9	- 2,1	- 1,2	- 0,8	- ¼
Ajustement structurel	1,1	1,1	0,8	0,8	0,5	0,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir du programme de stabilité 2014-2017)

2. Les nouvelles cibles de la trajectoire du solde public

a) La modification de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel

En premier lieu, il est prévu une modification substantielle de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel. L'article 2 du présent projet de loi propose, en effet, de **fixer l'OMT à - 0,4 % du PIB en 2019** (cf. graphique ci-après). En cela, le Gouvernement fait usage de la « marge » laissée par le TSCG, en vertu duquel l'objectif à moyen terme ne peut être inférieur à - 0,5 % du PIB.

¹ Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014), op. cit.

Ainsi, il apparaît que **le Gouvernement a fait le choix de ne pas corriger l'« écart important » identifié par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en mai 2014**, contrairement à ce qu'exigeait, pourtant, le mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012. Comme l'a très justement souligné le président du Haut Conseil, Didier Migaud, lors de son audition précitée par la commission des finances du 15 octobre 2014 : « *La correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation* ». En quelque sorte, **le Gouvernement « efface l'ardoise », et donc les écarts passés, avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques**, qui abroge les orientations fixées par la loi de programmation 2012-2017.

Toutefois, l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel pouvait-il être modifié dans un délai aussi bref ? L'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997¹ dispose que : « *L'objectif à moyen terme est revu tous les trois ans. L'objectif à moyen terme peut être revu à nouveau en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques* ». Aussi, dans le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 27), il est indiqué que dans « *un contexte de mise en œuvre de réformes structurelles visant à améliorer durablement la compétitivité de l'économie française (en particulier, le pacte de responsabilité et de solidarité qui représente de l'ordre de 1,3 point de PIB à l'horizon 2017), le Gouvernement modifie la définition de l'OMT de la France* » ; **ce dernier justifie donc la modification anticipée de l'OMT par les réformes structurelles qu'il a engagées**, ainsi que par la réévaluation de la trajectoire de PIB potentiel (cf. *supra*).

Sans pour autant préjuger de la manière dont cette modification sera accueillie par la Commission européenne, il peut être noté que le « code de conduite » publié en septembre 2012, qui précise les modalités d'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), indique que l'« *OMT peut, en outre, être révisé en cas de mise en œuvre de réformes structurelles ayant un impact important sur la soutenabilité des finances publiques* »², tout en précisant que « *seules les réformes importantes qui ont des effets budgétaires positifs à long terme, y compris par l'accroissement de la croissance potentielle, et, par conséquent, une incidence positive vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques seront prises en compte. Par exemple, des réformes portant sur le système de santé, les retraites ou le marché du travail pourraient être considérées* »³. Ainsi, en modifiant l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, **le Gouvernement semble considérer que les réformes comprises dans le Pacte de responsabilité et de solidarité répondent aux critères qui viennent**

¹ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la coordination des politiques économiques.

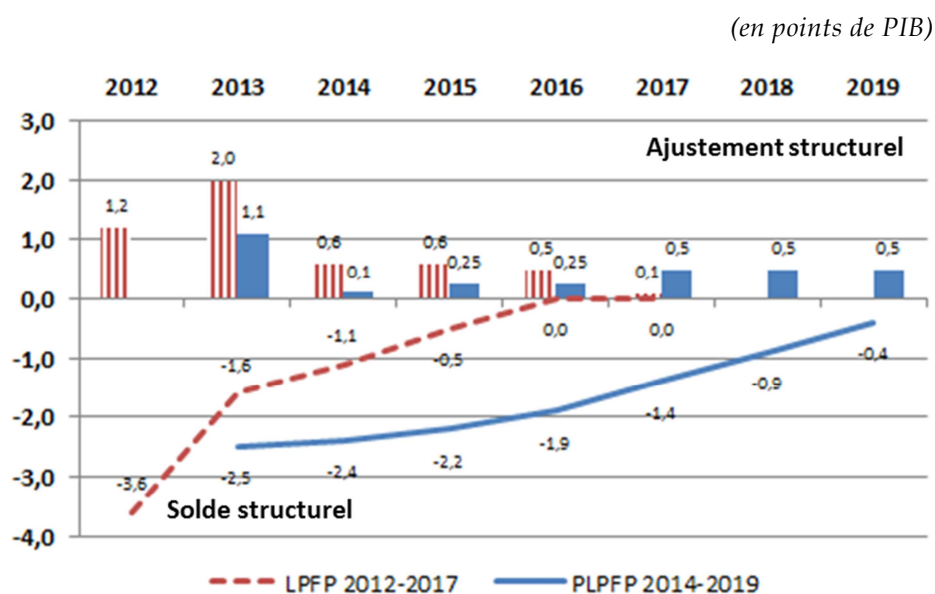
² Commission européenne, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, septembre 2012, p. 5 [traduction de la commission des finances du Sénat].

³ Ibid., p. 7 [traduction de la commission des finances du Sénat].

d'être énoncés et contribueraient, en particulier, à assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme.

En tout état de cause, comme le montre le graphique ci-après, l'inflexion de la trajectoire de solde structurel proposée par le présent projet de loi résulterait, notamment, d'une minoration de l'ajustement structurel prévu pour les années 2014 à 2017. Alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait un ajustement structurel total de 1,8 point de PIB au cours de la période 2014-2017, celui prévu par le présent projet de loi s'élève à 1,1 point de PIB. À ce titre, il convient de relever que l'ajustement structurel permettant l'atteinte de l'OMT en 2019 est de 2,1 points de PIB. Par conséquent, près de la moitié du chemin à parcourir vers l'objectif à moyen terme devrait l'être après 2017... L'effort budgétaire à consentir est donc en grande partie reporté sur la prochaine législature.

Graphique n° 22 : Comparaison des trajectoires de solde et d'ajustement structurels de la LPFP 2012-2017 et du PLPFP 2014-2019



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Le Gouvernement explique cette réduction du rythme de l'ajustement structurel par la **révision des hypothèses de croissance potentielle**. Cette révision vient minorer l'effort structurel prévu pour l'ensemble de la période de programmation, dès lors qu'elle réduit l'effort en dépense mesuré. En effet, l'effort structurel en dépenses correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle (cf. encadré ci-après portant sur les notions d'ajustement et d'effort structurels) ; par suite, le ralentissement de la dépense effective se traduit par un moindre effort en dépenses si la croissance potentielle est plus faible.

Tableau n° 23 : Effort structurel des administrations publiques (2015-2017)

	2014	2015	2016	2017	Total 2015-2017
Effort structurel en points de PIB					
Effort structurel, dont :	0,4	0,5	0,2	0,4	1,1
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,4</i>
<i>effort en dépenses</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>1,5</i>
Effort structurel en milliards d'euros					
Effort structurel, dont :	15	19	11	11	41
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>0</i>	<i>- 2</i>	<i>- 4</i>	<i>- 3</i>	<i>- 9</i>
<i>effort en dépenses</i>	<i>15</i>	<i>21</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>50</i>

Source : commission des finances (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Le tableau ci-dessus retrace la **trajectoire d'effort structurel pour la période 2014-2017**, figurant à l'article 4 du présent projet de loi. De même, il s'attache à établir **une correspondance entre les efforts en dépenses et en recettes prévus et les mesures d'économies et en prélèvements obligatoires, en valeur, annoncées par le Gouvernement pour les années 2015 à 2017¹** – dont les estimations sont reprises du rapport annexé au projet de loi de programmation.

Au total, **au titre de la période 2015-2017, le Gouvernement projette un effort structurel de 1,1 point de PIB** – qui reposerait essentiellement sur les collectivités territoriales (cf. tableau ci-après) –, comprenant un effort en dépenses pour 1,5 point de PIB et des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pour -0,4 point de PIB. **Dans le programme de stabilité 2014-2017, pour la même période, l'effort structurel était estimé à 1,6 point de PIB**, dont -0,6 points de PIB de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et 2,1 point de PIB d'effort en dépenses.

Tableau n° 24 : Détail de l'effort structurel par sous-secteur des administrations publiques

(en points de PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2015-2017
Effort structurel, dont :	1,2	0,4	0,5	0,2	0,4	1,1
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	<i>- 0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,1</i>

Source : commission des finances (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

¹ L'évolution des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires prévue au titre de la période de programmation est analysée plus en détail infra.

Le « passage » entre l'effort structurel et l'ajustement structurel implique également de tenir compte et de la **composante non discrétionnaire**¹ de ce dernier et de la « **clef en crédits d'impôts** », comme le rappelle l'encadré ci-après.

Le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 57) indique que « *si, en 2015, la montée en charge du CICE continuerait de peser sur l'ajustement structurel via la clé en crédits d'impôts [...], tout comme une élasticité légèrement inférieure à l'unité, ces facteurs disparaîtraient à partir de 2016, l'élasticité devenant proche de l'unité, permettant à l'ajustement structurel d'atteindre le rythme de 0,5 point de PIB en 2017* ». Ces différents effets sont retracés dans le tableau qui suit.

Tableau n° 25 : Variation du solde structurel des administrations publiques

(en points de PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ajustement structurel, dont :	1,1	0,1	0,25	0,25	0,5	0,5	0,5
<i>Effort structurel</i>	1,2	0,4	0,5	0,2	0,4	-	-
<i>Composante non discrétionnaire</i>	- 0,2	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	-	-
<i>Clef en crédit d'impôt</i>	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	-	-

Source : commission des finances (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

En dépit des incidences de la composante non discrétionnaire et de la nouvelle comptabilisation des crédits d'impôts, **le ralentissement de l'ajustement structurel résulterait essentiellement de celui de l'effort structurel au cours de la période de programmation**, qui résulterait de la révision à la baisse des hypothèses de croissance potentielle.

Toutefois, dans son avis relatif au présent projet de loi², **le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que cette réévaluation de la croissance potentielle n'expliquait qu'une partie de l'écart entre l'ajustement structurel annoncé dans le programme de stabilité 2014-2017 et celui prévu dans le présent projet de loi**, à hauteur de « *0,2 point de PIB de la baisse de la variation de solde structurel chaque année* ». Aussi juge-t-il que, « *plus fondamentalement, l'ajustement structurel est limité par le fait que l'effort en dépense, relativement modéré au regard de celui qui a pu être réalisé par le passé par d'autres pays, sert en partie, à compter de 2016, à financer des baisses de prélèvements dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité* », tout en notant que ce moindre ajustement structurel ne serait pas compensé par un effort supplémentaire ultérieur.

¹ La composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel, qui est hors de contrôle du Gouvernement, est définie comme l'effet du décalage entre les élasticités spontanées des recettes à la variation du PIB et les élasticités usuelles auxquelles s'ajoute l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires.

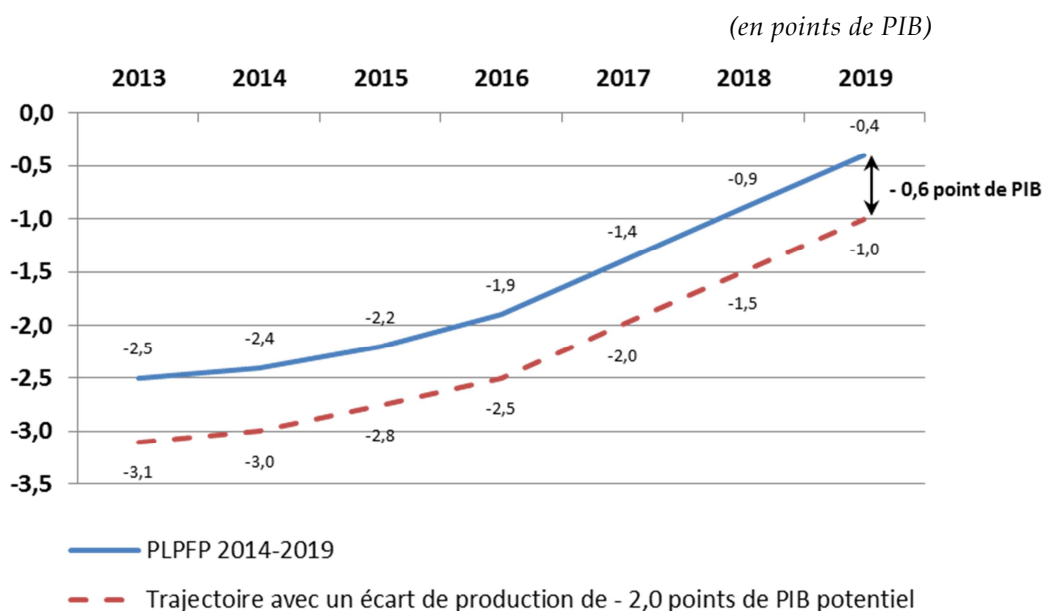
² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

Dès lors, la modification de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire d'ajustement structurel **ne saurait être vue comme une simple opération « technique », traduisant mécaniquement la révision des hypothèses de croissance potentielle** : elle s'accompagne également, selon le Haut Conseil, d'un net recul de l'effort structurel projeté au titre de la période 2015-2017.

Pour conclure ce développement relatif à la trajectoire de solde structurel proposée par le présent projet de loi, **il convient de revenir sur l'estimation de l'écart de production sur laquelle cette trajectoire se fonde.**

Ainsi que cela était indiqué au début de cet exposé général, l'écart de production occupe une place centrale dans le calcul du solde structurel. Par conséquent, **l'évaluation retenue de l'écart de production pour l'année 2013, soit -2,7 % du PIB potentiel, présente une importance déterminante. En effet, c'est sur la base de celle-ci qu'est calculé le « point de départ » de la trajectoire de solde structurel, soit un solde structurel de -2,5 %.** Or, dans son avis précité, **le Haut Conseil a estimé que l'écart de production pourrait être plus resserré, en 2013, que ce que prévoit le Gouvernement** – qui reprend, par ailleurs, l'estimation de la Commission européenne (cf. *supra*). Dans une telle hypothèse, le solde structurel serait plus dégradé sur l'ensemble de la période de programmation.

Graphique n° 26 : Effets de l'estimation de l'écart de production sur la trajectoire de solde structurel



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Afin d'illustrer les effets d'un tel phénomène, **il est proposé de reconstituer la trajectoire de solde structurel – à ajustement structurel**

inchangé - dans l'éventualité où l'écart de production serait plus resserré que ce que prévoit le Gouvernement. Les estimations de l'écart de production sont diverses, certains des instituts de conjoncture interrogés par la commission des finances évaluant l'écart de production à un niveau légèrement supérieur à - 2,0 point de PIB potentiel, d'autres retenant même une estimation proche de 0. Toutefois, l'essentiel des évaluations des instituts de conjoncture, des organisations internationales ou de l'Insee sont comprises entre - 2,0 et - 3,5 points de PIB potentiel. Aussi **une estimation de l'écart de production de - 2,0 points de PIB potentiel est-elle retenue pour cette projection**, dont les résultats apparaissent dans le graphique ci-avant.

Ainsi, si l'écart de production s'élevait à - 2,0 points de PIB potentiel et non à - 2,7 points de PIB potentiel en 2013, la trajectoire de solde structurel - recomposée sur la base de la « règle du pouce » - s'en trouverait abaissée de 0,6 point de PIB, le solde structurel s'élevant alors, en 2019, à - 1,0 % du PIB ; dans de telles conditions, l'objectif à moyen terme (OMT) ne répondrait pas aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Toutefois, il s'agit là d'une projection tout à fait théorique, dans la mesure où, comme cela a été rappelé, **le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), en application de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, doit retenir la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé de la loi de programmation des finances publiques** lorsqu'il contrôle le respect de la trajectoire de solde structurel fixée par cette dernière.

Ajustement structurel et effort structurel

L'**ajustement structurel** se définit comme la variation du solde structurel, qui correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. Dès lors, l'ajustement structurel renvoie à la variation du solde public dont ont été retranchés les effets de la conjoncture économique. Malgré cela, **celui-ci ne constitue qu'une mesure imparfaite pour qualifier l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire**. En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle ; en particulier, **le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

Aussi, afin de mieux approcher la composante discrétionnaire des finances publiques - et donc l'action budgétaire du Gouvernement -, a été développée la notion d'effort structurel, qui a été proposée pour la première fois dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2004¹.

L'effort structurel peut se décomposer en deux facteurs : l'effort structurel en dépenses, qui correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, et l'effort structurel en recettes, soit les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques². Ainsi, le calcul de l'effort structurel permet un traitement amélioré du traitement des recettes dans la mesure de la composante discrétionnaire du solde public, dès lors qu'il permet d'exclure les incidences de l'évolution des élasticités. Toutefois, il ne permet pas d'isoler les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par le Gouvernement, à l'instar des charges de la dette, pouvant momentanément venir accroître l'effort structurel en dépenses.

En outre, l'entrée en vigueur du nouveau système européen des comptes nationaux, dit « SEC 2010 »³, a modifié le traitement des crédits d'impôts « restituables »⁴, soit ceux correspondant à une créance et pouvant donner lieu à un versement de la part du Trésor public en cas de dépassement de l'impôt dû, qui sont désormais comptabilisés comme des dépenses publiques - alors qu'ils l'étaient auparavant en tant que moindres recettes. Par conséquent, afin de maintenir inchangé la notion d'effort structurel, l'effort en dépenses est calculé hors crédits d'impôts. Toutefois, parce que la montée en charge des crédits d'impôts « pèsent » sur l'ajustement structurel, un terme supplémentaire a été ajouté dans la décomposition de ce dernier : il s'agit de la « clef en crédits d'impôts ».

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

² S. Duchêne et D. Lévy, « Solde "structurel" et "effort structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », Diagnostic Prévisions et Analyses économiques, n° 18, 2003.

³ Les changements induits par le nouveau système européen des comptes nationaux (SEC 2010) sont décrits dans l'annexe 3 au rapport annexé au présent projet de loi.

⁴ Dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC 2010), les crédits d'impôts « restituables » correspondent aux crédits d'impôts tels qu'ils sont conçus dans le droit français ; il s'agit des dispositifs qui « peuvent être "à payer", dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé à son bénéficiaire ». À l'inverse, les crédits d'impôts qui ne sont pas exigibles, comme les abattements ou les déductions, sont décrits comme « non récupérables ».

b) Une correction du déficit excessif de nouveau reportée

La trajectoire des finances publiques proposée dans le présent projet de loi **repousse également le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB à 2017** alors que, conformément aux recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2013, le déficit excessif de la France devait être corrigé avant 2015.

Tableau n° 27 : Évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires et du solde structurel

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 1,8	- 0,8
Solde conjoncture (1)	- 1,9	- 2,0	- 1,7	- 1,4	- 0,9	- 0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4

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

Ceci constitue une conséquence logique du ralentissement de l'amélioration du solde structurel, donc de l'effort structurel projeté par le Gouvernement. Mais il apparaît également que **les mesures ponctuelles et temporaires¹ affecteraient négativement le solde effectif au cours de la période de programmation** en raison, notamment des contentieux sur les organismes de placement en valeur mobilière (OPCVM) et du contentieux dit « précompte », dont le coût pour les finances publiques est évalué à près de 6 milliards d'euros entre 2014 et 2017 (cf. tableau ci-après). Toutefois, **les effets sur l'ajustement structurel de ces contentieux seraient concentrés sur les années 2015 et 2016**, à hauteur de - 0,1 point de PIB potentiel par an. Ainsi, la trajectoire de solde effectif pour ces exercices pâtirait des « retards » pris dans le traitement des contentieux OPCVM et « précompte » qui avaient, pour les années antérieures, conduit à ce que les contentieux fiscaux pèsent moins qu'anticipé sur les finances publiques.

Tableau n° 28 : Mesures ponctuelles et temporaires (2014-2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures ponctuelles et temporaires (% du PIB pot.)	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Précompte (en milliards d'euros)</i>	0,0	- 0,4	- 0,9	0,0	0,0	0,0
<i>OPCVM (en milliards d'euros)</i>	- 0,7	- 1,8	- 1,8	- 0,5	0,0	0,0

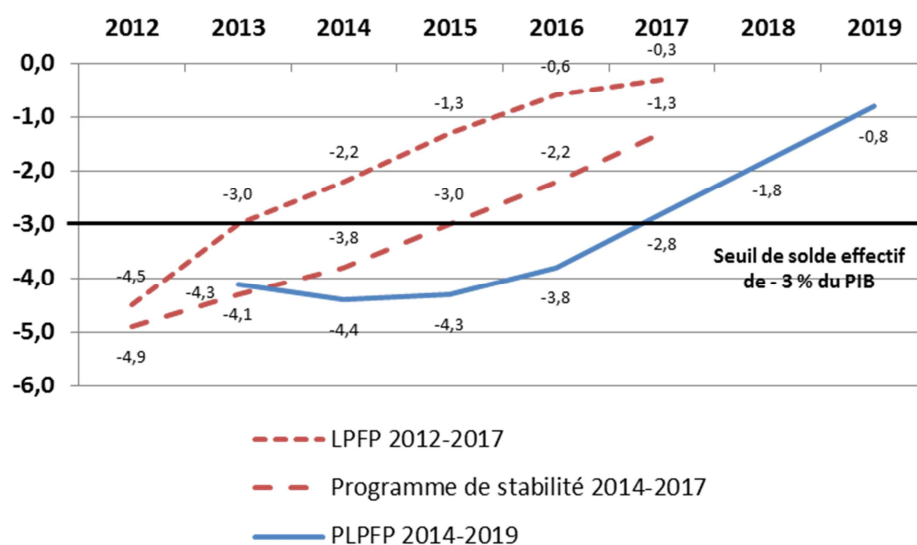
Source : commission des finances (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

¹ La définition des mesures ponctuelles et temporaires retenue par le Gouvernement est explicitée supra dans le présent exposé général, dans les développements relatifs au calcul du solde structurel.

Quoi qu'il en soit, il s'agit de la deuxième fois que le Gouvernement reporte le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB depuis 2012, comme l'illustre le graphique ci-après.

Graphique n° 29 : Comparaison des trajectoires de solde effectif de la LPFP 2012-2017, du Programme de stabilité 2014-2017 et du PLPFP 2014-2019

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

En l'état actuel des choses, ramener le déficit effectif sous le seuil de 3 % du PIB en 2015, conformément à nos engagements européens, impliquerait d'accroître l'effort budgétaire consenti en 2015 de près de **30 milliards d'euros**.

Ceci met en lumière l'« impasse » qu'a représentée la politique budgétaire et fiscale menée par le Gouvernement depuis son entrée en fonction. Le redressement des comptes publics a reposé, dans les premiers temps, exclusivement sur les hausses d'impôt, les efforts en dépenses étant renvoyés en seconde partie de législature – sans doute dans l'espoir de bénéficier d'une reprise de l'activité économique. À cet égard, comme l'a rappelé le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale du 17 juin 2014¹, les augmentations d'impôts se sont élevées à **22 milliards d'euros en 2012** et à **29 milliards d'euros en 2013**.

Par conséquent, **le Gouvernement est désormais contraint de chercher la quadrature du cercle**, puisqu'il doit consolider les finances

¹ Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, le 17 juin 2014 par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

publiques tout en finançant des baisses de prélèvements obligatoires rendues indispensables par les hausses significatives qu'il a lui-même décidées il y a quelques mois. Ceci montre bien que le Gouvernement ne pouvait faire l'économie, et ce dès le début de la législature, des **réformes structurelles nécessaires devant permettre un ralentissement tendanciel de la dépense publique.**

Au regard des nouvelles règles de gouvernance financière, qui accorde une large place à la notion de solde structurel, en particulier depuis l'adoption du *Six Pack*¹, **le non-respect du délai de correction du déficit excessif aurait pu se justifier si l'ajustement structurel était conforme aux recommandations du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2013.** Si le programme de stabilité 2014-2017, transmis en mai dernier aux institutions européennes, respectait ces prescriptions, tel n'est pas le cas de la trajectoire proposée par le présent projet de loi. Comme cela a été indiqué, l'ajustement structurel s'élèverait à 0,1 % du PIB en 2014 et à 0,25 % du PIB en 2015, alors que les recommandations du Conseil prévoyaient un ajustement de 0,8 % du PIB au cours de ces deux années – et qui ne pouvait être, conformément au Pacte de stabilité et de croissance, inférieur à 0,5 % du PIB par an.

Aussi, comme l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au présent projet de loi², « *la trajectoire des finances publiques du projet de loi de programmation n'est pas cohérente avec les engagements pris par la France* ». **L'appréciation de la Commission européenne sur la nouvelle trajectoire devrait être connue prochainement, lors de la publication de son avis sur le projet de plan budgétaire de la France pour l'exercice 2015, en application de la nouvelle procédure instituée par le *Two Pack***³.

¹ La réforme du Pacte de stabilité et de croissance a été réalisée, dans le cadre du Six Pack, par trois règlements (UE) du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 n° 1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, n° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et n° 1177/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que par la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

³ En application du Two Pack, les États membres de la zone euro doivent, avant le 15 octobre de chaque année, publier leur projet de budget pour l'exercice suivant et soumettre à la Commission européenne et à l'Eurogroupe un projet de plan budgétaire. La Commission formule un avis sur chaque projet de plan budgétaire avant le 30 novembre. Si la Commission décèle un manquement particulièrement grave aux obligations découlant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), elle adopte son avis dans les deux semaines suivant la transmission du projet de plan budgétaire et demande qu'un projet révisé lui soit soumis dès que possible.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques avancée dans le présent projet de loi doit reposer, selon le Gouvernement, sur **la réalisation d'un programme d'économies de 50 milliards d'euros au cours de la période 2015-2017**, qui devrait permettre tout à la fois le redressement des comptes publics et de financer des baisses de prélèvements obligatoires. Ainsi, il est prévu **un recul du ratio des dépenses publiques dans le PIB de même que du taux de prélèvements obligatoires tout au long de la période 2015-2017**.

Tableau n° 30 : L'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique hors crédits d'impôts	56,5	56,1	55,5	54,5
Dépense publique avec crédits d'impôts	57,7	57,6	57,0	56,1
Taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôts	44,7	44,6	44,5	44,4
Taux de prélèvements obligatoires corrigé des crédits d'impôts	45,7	45,7	44,5	45,7

Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, le nouveau système européen de comptes nationaux, dit « SEC 2010 », prévoit que les crédits d'impôts « restituables » doivent être comptabilisés en tant que dépenses publiques, et non plus en tant que moindres recettes. Par suite, les objectifs d'évolution de la dépense publique figurant à l'article 5 du présent projet de loi étaient exprimés hors crédits d'impôts, de la même manière que le taux de prélèvements obligatoires afin, précise le rapport annexé au projet de loi (alinéa 339), « de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques ». Le souci du Gouvernement d'assurer la comparabilité des données est tout à fait compréhensible ; toutefois, **il était dommageable que les effets des crédits d'impôts, qui seront tout à fait substantiels dans les prochaines années ne puissent être aisément mesurés**. Aussi, un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article précité a précisé l'objectif d'évolution de la dépense publique avec crédits d'impôts. Toutefois, **votre rapporteur a également souhaité pouvoir disposer de l'évolution prévisionnelle du taux de prélèvements obligatoires corrigé des crédits d'impôts**, conformément aux nouvelles règles comptables. À cet égard, les données transmises par le Gouvernement, reprises dans le tableau ci-avant, font apparaître que, **crédits d'impôts mis à part, le taux de prélèvements obligatoires serait relativement stable tout au long de la période 2015-2017**.

1. Un ralentissement peu étayé de la dépense publique

Le programme de 50 milliards d'euros d'économies pour la période 2015-2017 constitue indubitablement la pierre angulaire de la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement. Les économies projetées semblent avoir été réparties entre les différents sous-secteurs des administrations publiques en fonction de leur part dans les dépenses publiques, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Tableau n° 31 : Répartition de l'effort en dépenses sur la période 2015-2017 entre les administrations publiques

	État et ODAC	APUL	ASSO
Part dans les économies	36,0 %	22,0 %	42,0 %
Part dans les dépenses publiques	37,4 %	19,3 %	43,2 %
Part dans le déficit public	76,2 %	10,3 %	13,5 %
Part dans la dette publique	79,7 %	9,4 %	10,9 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et des données de l'Insee)

Ainsi, l'État et ses agences assumeraient une économie totale de près de 19 milliards d'euros. À cela viendrait s'ajouter les économies demandées aux collectivités territoriales, de 11 milliards d'euros, et aux administrations de sécurité sociale (ASSO), de 21 milliards d'euros.

Sur les 50 milliards d'euros d'économies prévues, **21 milliards d'euros seraient réalisées en 2015**, dont 7,7 milliards d'euros par l'État et ses agences, 3,7 milliards d'euros par les collectivités territoriales et 9,6 milliards d'euros par les administrations de sécurité sociale. Le montant d'économies s'élèverait, ensuite, à **15 milliards d'euros en 2016** et à **14 milliards d'euros en 2017**.

S'agissant des années suivantes, aucune information n'est donnée quant à la manière dont pourrait être atteint l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB annoncé pour 2018 et 2019. Ceci peut se comprendre dès lors que l'actuelle législature prendra fin en 2017. Pour autant, il convient de relever que **ces deux exercices constituent des étapes essentielles dans le respect de la trajectoire de solde structurel**, dans la mesure où elles devraient porter près de la moitié de l'ajustement sous-jacent à la trajectoire. Ainsi, ce sont près de **40 milliards d'euros d'économies qui sont seulement « évoquées » par le Gouvernement alors qu'elles fondent le respect de la trajectoire qu'il définit dans le présent projet de loi**, laissant à la prochaine législature le soin d'en définir le contenu.

Quoi qu'il en soit, le programme de 50 milliards d'euros d'économies suppose **un fort ralentissement de la dépense publique tant en valeur qu'en volume** entre 2015 et 2017. Comme le montre le tableau

ci-après, le taux de croissance de la dépense publique serait ramené en moyenne à 1,6 % en valeur et à 0,2 % en volume entre ces deux années. Ceci marquerait une rupture majeure dans la trajectoire d'évolution des dépenses publiques observée au cours des derniers exercices. Or, **les informations communiquées jusqu'à présent peinent à assurer la crédibilité des économies annoncées, tant celles-ci demeurent peu documentées et reposent, parfois, sur des hypothèses fragiles.**

Tableau n° 32 : Croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts)

(variation en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2015-2017
Taux de croissance de la dépense en valeur	2,0	1,4	1,1	1,9*	1,8	1,6
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	-	0,4	0,3	0,8	0,4	0,5
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	-	1,2	0,3	1,8	1,9	1,3
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	-	2,3	0,8	2,1	2,3	1,7
Taux de croissance de la dépense en volume	1,3	0,9	0,2	0,5*	0,0	0,2
Inflation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1 ¾	

* Dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Gouvernement précise que l'année 2016 sera marquée par des dépenses exceptionnelles liées, notamment, à un ressaut du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et aux remises de dette aux États étrangers.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

a) *La contribution de l'État et de ses agences à l'effort en dépenses*

Au cours de la période couverte par le « budget triennal », soit les années 2015 à 2017, 19 milliards d'euros d'économies seraient réalisées par l'État et ses agences. Dans ce cadre, **18,5 milliards d'euros d'économies porterait sur les crédits des ministères et les ressources affectées aux agences**, auxquels viendrait s'ajouter une moindre dépense de **0,5 milliard d'euros liée à une prévision de stabilisation du rythme des décaissements des investissements d'avenir.**

Le montant d'économies avancé **suppose une diminution en valeur des dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions et hors transfert aux collectivités territoriales.** En effet, ce montant excède la progression tendancielle des dépenses relevant de ce périmètre, qui s'élèverait à 17,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017 – soit à 5,8 milliards d'euros par an. À ce titre, le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 137) précise que « *les dépenses de l'État hors charge de la dette, hors pension et hors transferts aux collectivités territoriales, seront diminuées de 1 Md€ en 2015, augmenteront de 1,5 Md€ en 2016 compte tenu du ressaut exceptionnelle du PSR-UE¹ et diminueront ensuite de 1,5 Md€ en 2017 par rapport à l'année*

¹ Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) s'élèverait à 21,04 milliards d'euros en 2015, à 22,80 milliards d'euros en 2016 et à 21,48 milliards d'euros en 2017.

précédente ». Sur le seul périmètre des dépenses des ministères et des affectations de recettes plafonnées, la baisse serait de 2,26 milliards d'euros entre 2014 et 2017.

Dans ces conditions, l'économie réalisée par rapport au tendancier serait de **7,2 milliards d'euros en 2015**, de **5,7 milliards d'euros en 2016** et de **5,6 milliards d'euros en 2017**.

Le principal levier identifié par le Gouvernement afin de réaliser les économies annoncées réside dans la maîtrise de la masse salariale. Ainsi, **le point d'indice serait stabilisé**, ce qui permettrait une économie d'un peu plus d'un milliard d'euros par an¹ ; par ailleurs, **les mesures catégorielles**, qui ont augmenté en moyenne de 500 millions d'euros par an entre 2007 et 2012, seraient réduites à 177 millions d'euros par an sur la période 2015-2017, ce qui représenterait une économie d'environ de 0,3 milliard d'euros chaque année. Dès lors, la maîtrise de la masse salariale, qui repose également sur une stabilisation des effectifs, permettrait une économie de près de **1,4 milliard d'euros par an - soit environ 4,2 milliards d'euros sur le triennal**.

Pour le reste, les économies projetées sont, hélas, moins précises. Dans le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 150), il est en effet question d'**une amélioration de la productivité des administrations**, reposant sur la « *dématérialisation des échanges avec les citoyens* », la « *simplification des règles administratives* », ou encore la « *modernisation des achats publics et [l']optimisation des dépenses immobilières* », qui permettrait une réduction des dépenses de fonctionnement.

Au total, les seuls efforts en dépenses tangibles résident dans le gel des rémunérations dans la fonction publique, les autres leviers d'économies peinant à être matérialisés. Aussi semblerait-il que **le Gouvernement éprouve des difficultés à proposer des réformes structurelles permettant de réduire durablement les dépenses de l'État**. Ceci n'est pas sans lien, de toute évidence, avec l'augmentation de la mise en réserve des crédits proposée par l'article 12 du présent projet de loi, ni même avec la mise en place d'une revue annuelle des dépenses, prévue à l'article 22 de ce dernier.

b) La fragile trajectoire financière des collectivités territoriales

L'évolution prévisionnelle de la dépense locale avancée dans le présent projet de loi, donc la contribution des collectivités territoriales à l'effort de réduction des dépenses, repose sur deux hypothèses qui présentent certaines fragilités.

Tout d'abord, il est supposé que **la baisse des dotations de l'État d'un montant de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 se traduirait, d'une part, par la réalisation d'économies d'un montant quasi équivalent sur les**

¹ Compte tenu d'une hypothèse d'inflation moyenne de 1,35 % par an au cours de la période 2015-2017.

dépenses locales et, d'autre part, que ces économies porteraient exclusivement sur les dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 33 : Évolution prévisionnelle des dépenses des administrations publiques locales et économies sous-jacentes

(en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2015-2017
Dépenses locales (évolution en valeur, en %)	252,0 -	255,0 (+ 1,2 %)	255,8 (+ 0,3 %)	260,4 (+ 1,8 %)	265,3 (+ 1,9 %)	
Montant des économies à réaliser**	-	1,8	5,4	2,4	2,2	10,0

* Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses locales, qui est estimé à 1,0 % en volume par le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) n° 2012-M-03 de mai 2012¹.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et des données de l'Insee de mai 2014)

Comme le fait apparaître le tableau ci-avant, la trajectoire d'évolution en valeur des dépenses des administrations publiques locales (APUL) retenue dans le présent projet de loi suppose **la réalisation d'environ 10 milliards d'euros d'économies entre 2015 et 2017 par rapport à la hausse tendancielle des dépenses locales**, soit un montant proche de la réduction des dotations de l'État.

Dès lors, le Gouvernement suppose que les collectivités territoriales disposeraient des marges de manœuvre nécessaires pour traduire cette baisse de dotations par des économies d'un montant égal et que cette réduction serait sans incidences sur l'investissement des collectivités – qui n'évoluerait donc qu'en fonction du cycle électoral –, dont il y a lieu de rappeler qu'il représentait près de 60 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques et 20 % environ de l'investissement total en 2013. Pourtant, tout laisse penser qu'une telle hypothèse est sans fondement eu égard au caractère contraint de nombreuses dépenses des administrations publiques locales : **si le principe de libre administration des collectivités territoriales est consacré par la Constitution, celui de libre administration de la dépense locale est tout relatif...** De nombreuses hausses des dépenses résultent, en effet, de décisions de l'État, comme les récentes réformes des rythmes scolaires et du revenu de solidarité active (RSA), par exemple ; en outre, les contraintes réglementaires imposées aux collectivités territoriales les privent, souvent, des leviers nécessaires à la réalisation d'économies de fonctionnement, voire contribuent à

¹ Inspection générale des finances, Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action, rapport n° 2012-M-03, mai 2012.

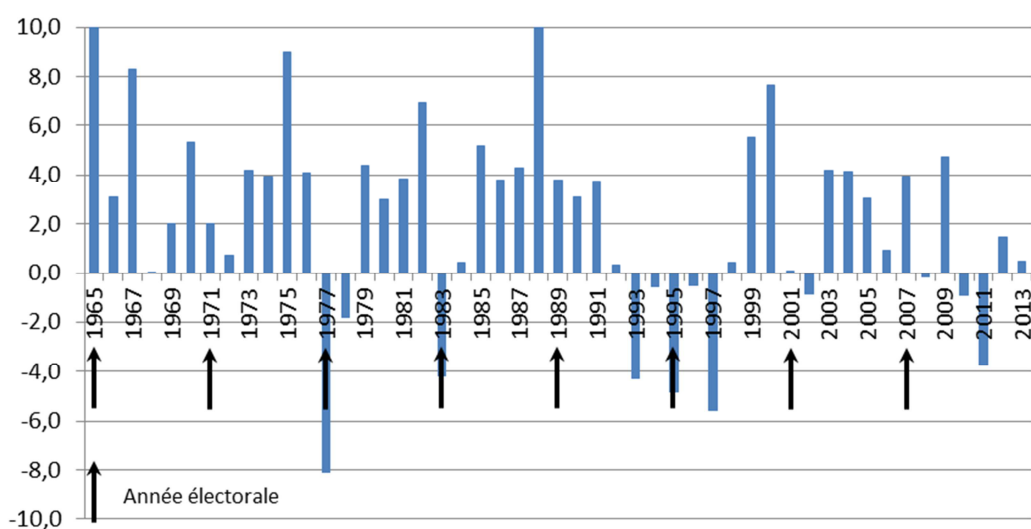
l'augmentation de leurs dépenses, notamment en matière de gestion des personnels.

Dans ces conditions, il est fort probable que la diminution des dotations de l'État se traduira par un recul des dépenses d'investissement des collectivités qui restent, à court terme, les dépenses les plus aisément modulables – en particulier en début de cycle municipal, alors que les projets d'investissement n'ont pas encore été engagés. **Cette probabilité est renforcée par la précipitation avec laquelle a été décidée la baisse de dotations.** Le programme d'économies de 50 milliards, et la contribution des collectivités à hauteur de 11 milliards d'euros, intervient moins d'une année après le « pacte de confiance et de responsabilité » entre l'État et les collectivités locales, qui prévoyait une réduction des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2015. **Sans visibilité sur l'évolution de leurs ressources et sur le rythme des efforts en dépenses nécessaires, les collectivités peinent à définir les réformes qui permettraient un ralentissement durable de leurs dépenses de fonctionnement,** et ce sans qu'il soit nécessaire de réduire leurs investissements.

La seconde hypothèse inhérente à la trajectoire prévisionnelle des dépenses locales a trait à **l'évolution des dépenses d'investissement dans le cadre du « cycle électoral »**. En effet, le Gouvernement anticipe un recul de ces dépenses de 5 % en 2014 et de 6 % en 2015, suivi d'une reprise progressive.

Graphique n° 34 : Évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales (1965-2013)

(variation en volume, en %)



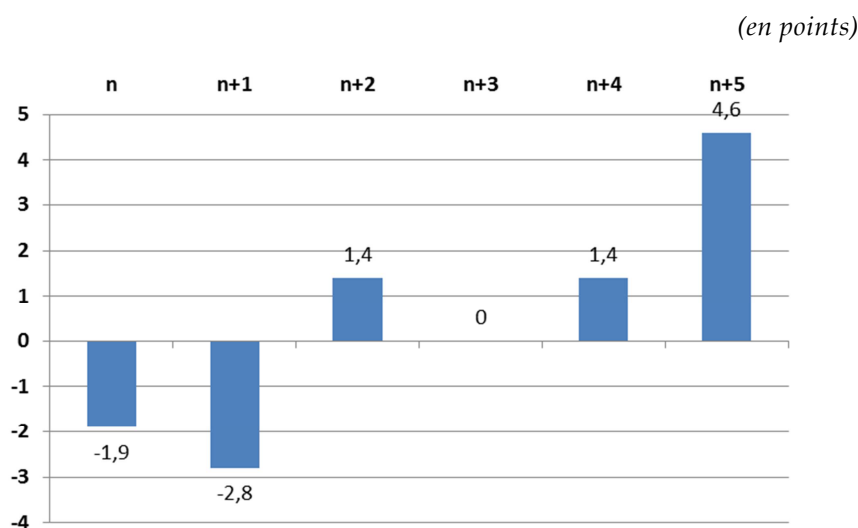
Années d'élection : 1965, 1971, 1977, 1983, 1989, 1995, 2001, 2007

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee, Comptes nationaux – Base 2010)

Il est vrai que l'existence d'un cycle, suivant celui des élections municipales, est perceptible sur la variation annuelle du volume d'investissement des administrations publiques locales, ce qu'illustre le graphique ci-avant. Ainsi, la première année du mandat municipal est marquée par un freinage de la FBCF, les programmes d'investissement des nouveaux maires n'étant pas encore lancés. La deuxième année connaît également une baisse de l'investissement : les commandes sont passées mais leur réalisation n'a pas commencé ou n'ont pas encore donné lieu à paiement. Lors de la troisième année, les dépenses de FBCF sont stimulées par les décisions prises au début du mandat. Au cours de la quatrième année, les dépenses d'investissement demeurent généralement stables. Enfin, les cinquième et sixième années sont marquées par une reprise de la croissance de la FBCF en raison des échéances électorales et de la finalisation de certains projets lancés en cours de mandat.

Ainsi, en 2002, une étude de l'Insee s'était attachée à déterminer, à partir de six cycles municipaux, la contribution du cycle électoral à la formation brute de capital fixe (FBCF)¹ des administrations publiques locales (APUL). Les résultats de celle-ci sont repris dans le graphique ci-après.

Graphique n° 35 : Contribution de la composante électorale à la croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales



Note de lecture : Au cours de l'année n, qui correspond à l'année d'élection, le cycle électoral contribue à hauteur de - 1,9 point à l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) ; à l'année n+5, soit la sixième année du mandat, le cycle électoral stimule l'investissement à hauteur de 4,6 points en raison des échéances électorales.

Source : D. Besson (2002)

¹ D. Besson, « L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », Insee Première, n° 867, 2002.

Malgré l'existence indéniable d'un cycle de l'investissement local, **l'hypothèse du Gouvernement consistant à retenir le cycle précédent comme base de référence paraît, à bien des égards, fragile.** En effet, l'examen des cycles municipaux depuis 1965 et, en particulier de ceux intervenus à la suite de la première phase de décentralisation, fait apparaître une grande irrégularité dans les contributions du cycle électoral à la formation brute de capital fixe (FBCF).

Aussi l'ampleur du recul des dépenses d'investissement locales prévu en 2014 et 2015, de 5 % puis de 6 %, que le Gouvernement impute au cycle électoral, semble particulièrement élevée et excède ce qui est observé sur longue période ; dans ces conditions, **il y a lieu de se demander si les prévisions gouvernementales ne tiendraient pas, en sus, compte des éventuels effets des baisses de dotation sur l'investissement des collectivités territoriales...**

Enfin, une fragilité affecte également l'anticipation de progression des ressources des administrations publiques locales. Le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 218) précise que « *les recettes des collectivités territoriales progresseront de 10 Md€ entre 2014 et 2017, soit de + 1,3 % par an en moyenne* », ce qui permettrait de financer la hausse prévisionnelle des dépenses locales en valeur, d'un montant équivalent, au cours de cette période (cf. *supra*). Aussi, la baisse des dotations de l'État serait compensée par **une augmentation spontanée des ressources fiscales, de 10 milliards d'euros environ et des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, pour 5,3 milliards d'euros au total**, résultant principalement de hausse de taux d'impôts locaux. Le surcroît d'augmentation des recettes des collectivités restant proviendrait de la **hausse de leurs ressources hors prélèvements obligatoires et hors dotations de l'État.**

Toutefois, l'augmentation spontanée des ressources fiscales des collectivités territoriales envisagée, de 10 milliards d'euros, repose sur l'hypothèse que celles-ci évolueraient avec l'activité économique ; or, **l'expérience récente a montré que le produit des recettes fiscales locales présentait une évolution chaotique**, en particulier en ce qui concerne les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Par suite, il ne saurait être exclu que les ressources fiscales soient moins dynamiques que ce que prévoit le Gouvernement - ce qui pourrait, par ailleurs, à supposer même que les économies attendues par l'État soient réalisées, peser un peu plus sur les dépenses d'investissement ou contraindre les collectivités territoriales à accroître la fiscalité locale plus qu'anticipé. Dans ces conditions, **la trajectoire financière des administrations publiques locales, présentée dans le tableau ci-après, paraît bien fragile.**

Tableau n° 36 : Dépenses, recettes et solde des administrations publiques locales

(en points de PIB, sauf mention contraire)

	2012	2014	2015	2016	2017
Dépenses	11,9	11,9	11,7	11,6	11,4
Recettes	11,5	11,6	11,5	11,3	11,1
Solde	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
Solde (en milliards d'euros)	- 9,2	- 7,2	- 6,1	- 7,2	- 7,8
Solde structurel	- 0,2	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,2

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

c) Les économies des administrations de sécurité sociale

Les administrations de sécurité sociale (ASSO), enfin, supporteraient la majeure partie des économies projetées par le Gouvernement, soit **21 milliards d'euros entre 2015 et 2017**, un montant correspondant à leur poids dans les dépenses publiques (cf. *supra*). Les économies envisagées porteraient, à hauteur de 10 milliards d'euros, sur les **dépenses d'assurance maladie** et, pour les 11 milliards d'euros restants, sur les **autres dépenses de protection sociale**.

Ainsi, le présent projet de loi programme **un taux de croissance annuel de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 2,0 % en moyenne entre 2015 et 2017**. L'article 10 du projet de loi fait apparaître que le taux prévisionnel de progression de l'ONDAM devrait être de 2,1 % en 2015, de 2,0 % en 2016 et de 1,9 % en 2017, ce qui correspondrait à une économie totale de près de **10 milliards d'euros sur la période 2015-2017**.

Le tableau ci-après permet d'illustrer la « mécanique » selon laquelle ces économies doivent être réalisées dans le domaine de l'assurance maladie. Le Gouvernement estime que **les dépenses relevant de l'ONDAM affichent un tendancier de croissance de 3,9 % par an**. Aussi, **afin d'abaisser le taux effectif d'évolution, il est nécessaire de réaliser un certain montant d'économies chaque année**, figurant dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale sous la notion de mesures nouvelles d'économies. Il apparaît que **près de 3,5 milliards d'euros d'économies par an devraient être réalisées en moyenne entre 2015 et 2017, de manière à respecter les cibles d'évolution de l'ONDAM** figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Graphique n° 37 : Évolution prévisionnelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et économies sous-jacentes

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
ONDAM <i>(évolution en %)</i>	178,3 (+ 2,6 %)	182,3 (+ 2,1 %*)	186,0 (+ 2,0 %)	189,5 (+ 1,9 %)
Montant des économies à réaliser**	-	3,2	3,4	3,8

* L'ONDAM prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 est en progression de 2,1 %, après prise en compte des changements de périmètre.

** Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,9 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015)

Pour autant, ces prévisions peuvent paraître ambitieuses dès lors qu'il est rappelé que **le ralentissement des dépenses d'assurance maladie au cours des années passées a essentiellement résulté de la sous-exécution de l'ONDAM** – qui a atteint, en 2013, 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision. Cette sous-exécution était imputable aux soins de ville, pour 1,3 milliard d'euros, et aux établissements de santé, à hauteur de 0,4 milliard d'euros. Or, comme l'indique la Cour des comptes dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹, les « *écarts en exécution croissants constatés dans le domaine des soins de ville ne sont pas principalement la conséquence d'une meilleure gestion ou d'un effort important. Ils sont avant tout expliqués par un effet de base et par différents erreurs ou biais de prévision, les uns structurels, les autres spécifiques à 2013 et qui pèsent particulièrement sur la prévision des indemnités journalières et du médicament* »².

Rien ne garantit que de tels « effets d'aubaine » se répèteront à l'avenir, ce qui implique donc que le **Gouvernement engage d'importantes réformes de structure s'il souhaite abaisser durablement le rythme des dépenses d'assurance maladie**. À ce titre, l'avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie du 7 octobre 2014³ a rappelé que « *le taux de progression de l'ONDAM prévu pour 2015 s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle de 2 % en moyenne sur la période 2015-2017 fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques et soulign[é] que des réformes structurelles sont nécessaires pour infléchir durablement l'évolution des dépenses d'assurance maladie* ».

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2014.

² Ibid., p. 227.

³ Cf. avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie n° 2014-3 du 7 octobre 2014 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Pour ce qui est des économies portant sur les **autres dépenses de protection sociale**, d'un montant de 11 milliards d'euros, le « détail » en a été dévoilé dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017. Celles-ci résulteraient, tout d'abord, des décisions déjà prises en 2013 dans le cadre de la **réforme des régimes de retraite de base et complémentaire** et de la **réforme de la politique familiale**, pour 2,9 milliards d'euros. Le **report de la revalorisation de certaines prestations sociales**, notamment sur les retraites de base, permettrait une économie de 2 milliards d'euros. La **poursuite de la démarche de rétablissement de l'équilibre des régimes de retraite complémentaire** (Agirc-Arrco) serait à l'origine de 2 milliards d'euros d'économies supplémentaires. De même, le **régime d'assurance-chômage** devrait permettre d'économiser 2 milliards d'euros à l'horizon 2017, dont 0,8 milliard d'euros résulteraient de l'accord entre les partenaires sociaux de mars 2014, selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2015. Enfin, les **organismes de protection sociale** seraient amenés à dégager 1,2 milliard d'euros d'économies de fonctionnement.

d) La sensibilité de la trajectoire budgétaire à l'évolution de la dépense publique : pas de droit à l'erreur

Les développements qui précèdent font apparaître **les nombreuses fragilités qui existent dans la trajectoire d'évolution des dépenses publiques envisagée par le Gouvernement**. Alors que certaines hypothèses retenues dans ce cadre paraissent, à bien des égards, discutables, les économies annoncées demeurent, en grande partie, peu documentées. Dans ces conditions **le respect des objectifs budgétaires, ayant trait tant au solde effectif qu'au solde structurel, n'est en rien assuré**. À ce titre, il convient de relever que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis relatif au présent projet de loi¹, a estimé que « *si cette trajectoire est moins ambitieuse que les précédentes, son respect n'est pas acquis. Il suppose d'infléchir fortement et sur toute la période de programmation la croissance de la dépense publique* » ; celui-ci note d'ailleurs qu'en l'état actuel des mesures annoncées, il existe un risque de déviation par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel.

Le Gouvernement fait, en effet, reposer la trajectoire pluriannuelle des finances publiques sur **un ralentissement significatif du taux d'évolution de la dépense publique en volume, devant s'élever à + 0,2 % en moyenne entre 2015 et 2017** (cf. *supra*). Aussi, afin de mettre en évidence la sensibilité de cette trajectoire au respect de l'effort en dépenses programmé, des projections ont été réalisées à partir de deux scénarii :

- un premier scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 1,1 % au cours de la période 2015-2019**, ce qui correspond à la moyenne constatée entre 2012 et 2014 ;

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

- un second scénario dans lequel **la croissance des dépenses en volume serait de 0,6 % entre 2015 et 2019**, soit une progression intermédiaire entre la moyenne 2012-2014 et la prévision du Gouvernement.

Il y a lieu de noter que ces deux scénarii reposent sur des hypothèses de croissance en volume des dépenses sensiblement inférieures à la moyenne constatée entre 2000 et 2013, de 2,0 % environ.

Les hypothèses d'évolution des recettes et les prévisions relatives à la composante non discrétionnaire de l'ajustement structurel sont supposées être similaires à celles retenues par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi. Par suite, les projections varient sous l'influence exclusive de l'évolution des dépenses publiques en volume.

Les projections réalisées montrent que le non-respect de l'objectif d'évolution annuelle de la dépense publique en volume, fixé par le Gouvernement dans le présent projet de loi, aurait pour conséquence de **dégrader fortement la trajectoire des soldes structurel et effectif et de la dette publique**, comme le font apparaître le tableau et les graphiques ci-après.

Une progression de la dépense publique de 1,1 % par an en volume entre 2015 et 2019 conduirait ainsi à un solde structurel d'environ - 2,9 % du PIB en 2019, contre un objectif de moyen terme (OMT) fixé - 0,4 % du PIB. **Le déficit effectif ne passerait en-dessous de 4 % du PIB qu'en 2018**, et ne reviendrait donc pas en deçà du seuil de 3 % du PIB au cours de la période de programmation. Enfin, **la dette publique augmenterait continûment pour atteindre 100,2 % du PIB en 2018.**

Si la progression de la dépense publique en volume était de 0,6 % par an au cours de la période 2015-2019, le solde structurel serait toujours sensiblement supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT) en 2019, atteignant - 1,6 % du PIB. Pour ce qui est du déficit effectif, celui-ci ne reviendrait **en deçà du seuil de 3 % du PIB qu'à l'horizon 2018.** La dette publique en points de PIB, elle, serait supérieure de près de 3 points de PIB en 2019 par rapport à la prévision.

Ces résultats montrent bien que **le Gouvernement n'a pas droit à l'erreur et devra donner plus de substance à son programme d'économies**, en engageant les réformes structurelles nécessaires à un ralentissement pérenne de la dépense publique, s'il souhaite tenir ses engagements en matière de redressement des comptes publics.

Tableau n° 38 : Sensibilité de la trajectoire des finances publiques à l'évolution des dépenses des administrations publiques

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Hypothèses macroéconomiques						
Croissance (en %)	0,4	1,0	1,7	1,9	2,0	2,0
Trajectoire présentée par le Gouvernement dans le cadre du PLPFP 2014-2019						
Évol. de la dépense en vol.	0,9	0,2	0,5	0,0	0,0**	0,0**
Solde effectif	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 1,8	- 0,8
Solde structurel	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4
Ajustement structurel	0,1	0,25	0,25	0,5	0,5	0,5
Dette publique	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 1,1 % entre 2015 et 2019						
Évol. de la dépense en vol.	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Solde effectif	- 4,4	- 4,8	- 4,7	- 4,3	- 3,8	- 3,3
Solde structurel	- 2,4	- 2,6	- 2,7	- 2,8	- 2,9	- 2,9
Ajustement structurel	0,1	-0,2	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
Dette publique*	95,3	97,7	99,3	100,0	100,2	99,9
Trajectoire en cas de croissance en volume de la dépense de 0,6 % entre 2015 et 2019						
Évol. de la dépense en vol.	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Solde effectif	- 4,4	- 4,5	- 4,1	- 3,4	- 2,7	- 2,0
Solde structurel	- 2,4	- 2,3	- 2,1	- 2,0	- 1,8	- 1,6
Ajustement structurel	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,2
Dette publique*	95,3	97,4	98,5	98,4	97,6	96,0

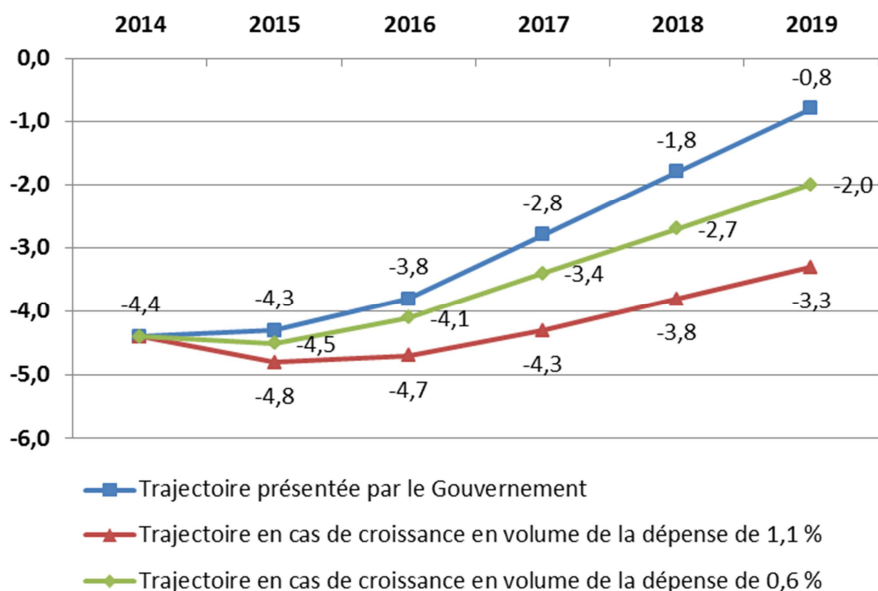
* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes - dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. -, sont déterminés en retenant les hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019).

** Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ne précise pas l'hypothèse d'évolution en volume de la dépense publique pour les exercices 2018 et 2019 ; toutefois, l'ajustement structurel prévu pour ces deux années, de 0,5 point de PIB, correspond à l'effort structurel qui serait réalisé si l'évolution de la dépense publique était maintenue à son niveau prévisionnel de 2017, soit 0 %.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2014)

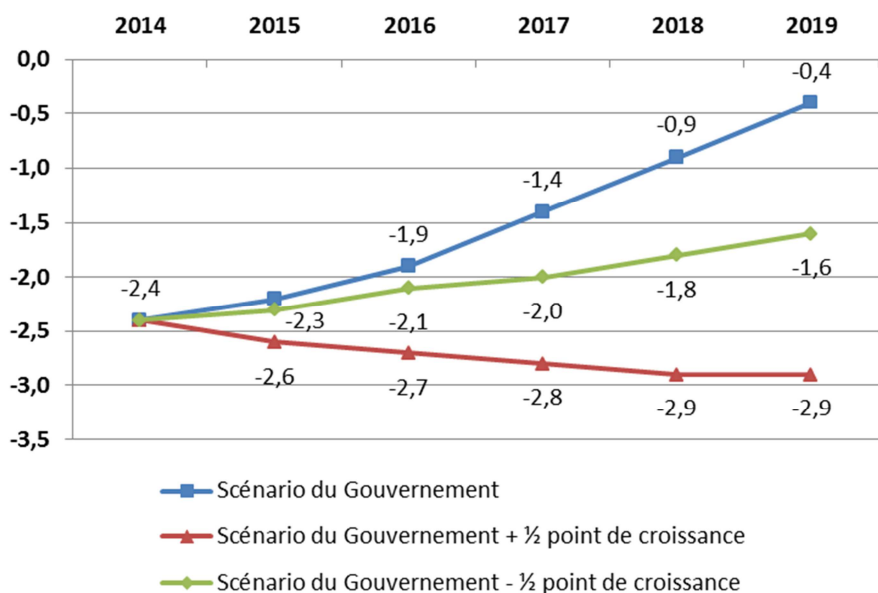
Graphique n° 39 : Évolution du solde effectif selon la trajectoire de la dépense publique

(en % du PIB)



Graphique n° 40 : Évolution du solde structurel selon la trajectoire de la dépense publique

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

2. Une baisse modérée des prélèvements obligatoires

La période de programmation devrait être marquée par **un recul du taux de prélèvements obligatoires entre 2014 et 2017**, celui-ci devant diminuer de 44,7 % du PIB à 44,4 % du PIB entre ces deux années. Cette évolution résulterait tout à la fois de la montée en charge du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ainsi que de la mise en œuvre des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité.

L'évaluation de ce dernier ne semble pas encore avoir été arrêtée définitivement par le Gouvernement, puisque le rapport annexé au présent projet de loi (alinéa 107) estime à plus de 26 milliards d'euros à l'horizon 2017 la baisse des prélèvements induite par le Pacte, alors que le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015 maintient une estimation de 25 milliards d'euros.

Aussi est-il procédé à une reconstitution des mesures entrant dans le Pacte de responsabilité et de solidarité sur la base des différents éléments transmis par le Gouvernement au Parlement depuis l'examen du programme de stabilité 2014-2017. Ces mesures, de même que leur évaluation, sont reprises dans le tableau ci-après.

Au regard des différentes informations disponibles, la baisse de prélèvements résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité serait de **25 milliards d'euros environ à l'horizon 2017**, dont 10 milliards d'euros dès 2015. Celle-ci comprendrait :

- la **poursuite de l'allègement du coût du travail** reposant, à partir de 2015, sur la **suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC**, la **révision du barème des allègements jusqu'à 1,6 SMIC** (pour un montant total estimé à 4,5 milliards d'euros) puis, à compter de 2016, sur l'**abaissement des cotisations familiales de 1,8 point entre 1,6 et 3,5 SMIC** (4,5 milliards d'euros). À cela s'ajouterait une **réduction des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants** (1 milliard d'euros) ;

- la « **modernisation** » de la **fiscalité des entreprises**, qui intègre une **suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, représentant une diminution de 6,2 milliards d'euros bruts, avec une première réduction de 1 milliard d'euros dès 2015, puis une deuxième d'un même montant en 2016, la **fin de la contribution exceptionnelle - dite « surtaxe » - sur l'impôt sur les sociétés¹** (2,6 milliards d'euros) et la **diminution du taux d'impôt sur les sociétés** de 33 ⅓ % à 28 % d'ici à 2020, avec une première étape en 2017 ;

¹ Il convient toutefois de rappeler que la « surtaxe » sur l'impôt sur les sociétés devait être supprimée en 2015 et que la loi de finances rectificative pour 2014 a, en réalité, reporté cette suppression à 2016.

- des **mesures de solidarité pour les ménages modestes** comprenant, après une mesure provisoire d'allègement sur l'impôt sur le revenu de 1,16 milliard d'euros en 2014, une **baisse pérenne de l'impôt sur le revenu ciblée sur les ménages**, d'un montant de 3,2 milliards d'euros à compter de 2015 et, enfin, les « autres mesures » renvoyant à la **fusion de la prime pour l'emploi (PPE) avec le revenu de solidarité active (RSA)**, dont le coût est estimé à 1,8 milliard d'euros (cf. *infra*).

Tableau n° 41 : Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Total 2015/2017
Poursuite de l'allègement du coût du travail					
Allègements 1-1,6 SMIC	-	4,5	-	-	4,5
Allègements 1,6-3,5 SMIC	-	-	4,5	-	4,5
Allègements indépendants	-	1,0	-	-	1,0
<i>Sous-total</i>	-	5,5	4,5	-	10,0
Modernisation du système fiscal des entreprises					
Suppression C3S (1)	-	1,0	1,0	4,2	6,2
Suppression « surtaxe » sur l'IS	-	-	2,6	-	2,6
Diminution du taux d'IS	-	-	-	1,5	1,5
<i>Sous-total</i>	-	1,0	3,6	5,7	10,3
Mesures de solidarité pour les ménages modestes (« Pacte de solidarité »)					
Mesure IR à effet 2014	1,16	-	-	-	-
Mesure IR pérenne (2)	-	3,2	-	-	3,2
Autres mesures (2)	-	-	0,9	0,9	1,8
<i>Sous-total</i>	1,16	3,2	0,9	0,9	5,0
TOTAL DES MESURES	1,16	9,7	9,0	6,6	25,3

(1) La projection retient l'hypothèse basse du coût de la diminution du taux d'impôt sur les sociétés en 2017, celle-ci étant calculé à partir d'une élasticité de l'IS égale à 1 et en supposant que la baisse concerne également toutes les catégories d'entreprises - y compris celle n'étant pas soumises à un taux légal de 33 ⅓ % à ce jour.

(2) Il est fait l'hypothèse que l'enveloppe dédiée au « Pacte de solidarité » demeure de 5 milliards d'euros à la suite de la censure, par le Conseil constitutionnel, de l'allègement de cotisations salariales de sécurité sociale.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de programme de stabilité 2014-2017)

En l'absence de certaines données relatives au Pacte de responsabilité et de solidarité, plusieurs hypothèses sont retenues dans le cadre de cet exercice. Tout d'abord, **il est supposé que l'enveloppe dédiée au « Pacte de solidarité », soit 5 milliards d'euros demeure inchangée**, en dépit de la censure, par le Conseil constitutionnel à l'été dernier¹, de l'allègement de cotisations salariales de sécurité sociale. Par suite, la réforme du « bas de barème » de l'impôt sur le revenu (IR) et la fusion de la prime pour l'emploi (PPE) avec le revenu de solidarité active (RSA) représenteraient également un « coût » de 5 milliards d'euros. Eu égard au

¹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2014-698 DC du 6 août 2014.

montant associé à la baisse de l'impôt sur le revenu prévu par le projet de loi de finances pour 2015, soit 3,2 milliards d'euros, le coût de la fusion PPE-RSA s'élèverait à 1,8 milliard d'euros, dont il est considéré qu'il serait étalé sur les exercices 2016-2017 en l'absence de calendrier connu à ce jour de cette réforme. De même, **il est fait l'hypothèse d'une réduction du taux d'impôt sur les sociétés à 32 % en 2017**, bien que ce point n'ait encore fait l'objet d'aucune précision de la part du Gouvernement.

Certaines des mesures contenues dans le Pacte de responsabilité et de solidarité ont déjà été votées dans les **lois de finances rectificative et de financement rectificative de sécurité sociale pour 2014**, adoptées à l'été 2014 ; le dispositif relatif à l'impôt sur le revenu figure dans le **projet de loi de finances pour 2015** et d'autres mesures devraient être inscrites dans des textes ultérieurs, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Tableau n° 42 : Les mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité

	PLFR 2014	PLFRSS 2014	PLF 2015	Textes ultérieurs
Poursuite de l'allègement du coût du travail				
Allègements 1-1,6 SMIC		x		
Allègements 1,6-3,5 SMIC				x
Allègements indépendants		x		
Modernisation du système fiscal des entreprises				
Abattement C3S pour 2015		x		
Abattements C3S ultérieurs				x
Suppression « surtaxe » sur l'IS	x			
Diminution du taux d'IS				x
Mesures de solidarité pour les ménages modestes (« Pacte de solidarité »)				
Mesure IR à effet 2014	x			
Mesure IR pérenne			x	
Autres mesures				x

Source : commission des finances du Sénat

Au total, le Gouvernement estime que **les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité conduiraient à une baisse des prélèvements de 40 milliards d'euros en 2017**. C'est, toutefois, sans tenir compte de ce que les allègements du coût du travail et la suppression de la C3S constituent des diminutions brutes de prélèvements et viennent, dès lors, accroître l'assiette des impositions sur les bénéficiaires des entreprises concernées. Par conséquent, la baisse nette des prélèvements serait probablement inférieure à l'estimation précitée. À cet égard, dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques¹, publié en juin 2014, la Cour des comptes a estimé que « le produit sur les bénéficiaires des sociétés et sur le revenu des ménages augmenterait de 5 Md€ en raison

¹ Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014.

de l'effet de la baisse des charges fiscales et sociales des entreprises et de la hausse des salaires nets des ménages induites par les mesures du pacte de responsabilité et de solidarité »¹. Si cette estimation devrait être actualisée en raison de l'annulation de l'abaissement des cotisations salariales, elle n'en demeure pas moins éclairante.

Par ailleurs, la Cour des comptes rappelle que « des mesures de hausse des prélèvements obligatoires déjà prises, ou anticipées dans le programme de stabilité, contribueraient à accroître les recettes publiques de 16 Md€ sur la période, les principales étant : la hausse des taux de la contribution climat-énergie (2 Md€) et de la contribution au service public de l'électricité (3 Md€) ; le remplacement de la taxe sur les poids lourds par un autre impôt (1 Md€) ; la hausse des taux des impôts locaux (4 Md€), dont le rendement demeure hypothétique ; la hausse des cotisations d'assurance retraite de base et complémentaires (2 Md€) ; diverses mesures relatives à l'impôt sur les sociétés (1 Md€) »².

Ceci explique la plus faible réduction des prélèvements obligatoires au cours de la période 2015-2017 que ce qu'aurait pu laisser espérer le Pacte de responsabilité et de solidarité, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

Tableau n° 43 : Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (1), dont :	3	- 2	- 4	- 3
Mesures nouvelles au sens de l'article 18 du PLPFP 2014-2019 (hors compétitivité) (2)	0	3	2	- 1
Compétitivité (3)	0	- 7	- 8	- 6
Contentieux (4)	0	- 1	0	2
Autres (5)	3	4	3	3
Élasticité des prélèvements obligatoires	0,7	0,9	1,0	1,0

Note de lecture : La ligne (1) regroupe l'ensemble des mesures obligatoires et résulte donc de l'addition des autres éléments du tableau : (1)=(2)+(3)+(4)+(5) ; les mesures nouvelles au sens du présent article correspond à la somme de la ligne « mesures nouvelles au sens de l'article 18 (hors compétitivité) » et de la ligne « compétitivité » : (2)+(3).

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

¹ Ibid., p. 117.

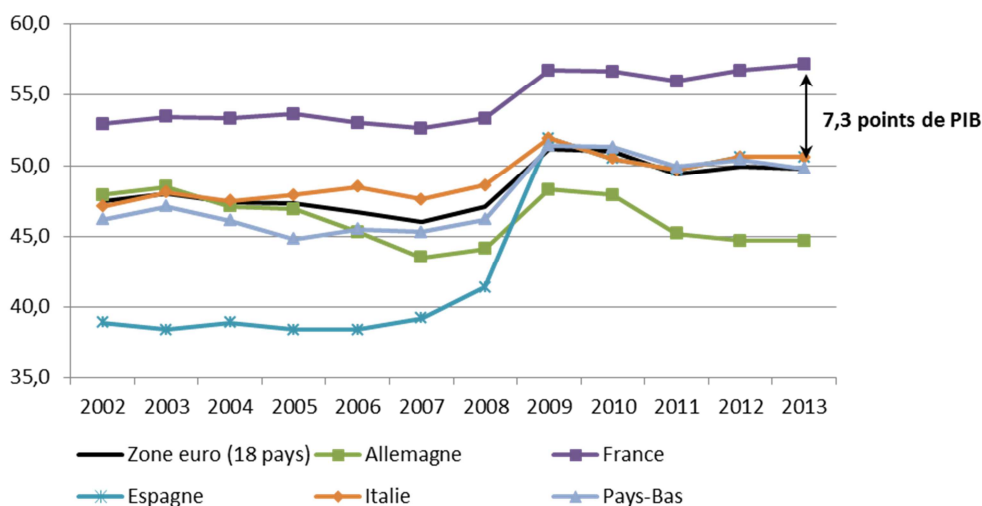
² Ibid.

En effet, les mesures nouvelles tendant à renforcer la compétitivité des entreprises du Pacte de responsabilité et de solidarité seraient compensées par la hausse d'autres prélèvements, essentiellement décidées sous l'actuelle législature¹. Par suite, les mesures nouvelles ne permettraient une baisse des prélèvements obligatoires qu'à hauteur de 2 milliards d'euros en 2015, de 4 milliards d'euros en 2016 et de 3 milliards d'euros en 2017. Ceci contribue indubitablement à ce que la France maintienne un taux de prélèvements obligatoires bien supérieur à ses partenaires européens.

3. Des comparaisons européennes qui ne rassurent pas

La comparaison des principaux indicateurs des finances publiques de la France avec ceux de ses partenaires européens n'est guère rassurante. En premier lieu, notre pays affichait, en 2012, un taux de prélèvements obligatoires de 45 % du PIB, supérieur de près de 5 points à la moyenne de l'Union européenne (39,4 % du PIB) et de la zone euro (40,4 % du PIB)². En dépit de cela, le présent projet de loi ne prévoit qu'un recul modéré des prélèvements obligatoires au cours de la période de programmation.

Graphique n° 44 : Évolution des dépenses publiques dans la zone euro (2002-2013)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'Eurostat, SEC 95)

¹ En effet, comme l'indiquent les réponses adressées par le Gouvernement à votre rapporteur : « Peu de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires antérieures au 1^{er} juillet 2012 ont un impact sur la période 2015-2017. Les principales sont la réforme de l'accès à la propriété et la révision des aides à la performance énergétique pour 0,5 Md€ en 2015, 0,4 Md€ en 2016 et 1,1 Md€ en 2017 de mesures nouvelles ».

² Cf. communiqué de presse 92/2014 d'Eurostat du 16 juin 2014.

En deuxième lieu, la France présentait, en 2013, un ratio de dépenses publiques dans le PIB (57,1 %) plus élevé de 7,3 points de PIB que le ratio moyen constaté en zone euro (49,8 %) (cf. graphique ci-avant), excédant celui des principaux États de la zone, soit de l'Allemagne (44,7 %), de l'Italie (50,6 %), de l'Espagne (50,6 %) et des Pays-Bas (49,8 %).

Toutefois, l'élément le plus inquiétant réside sans aucun doute dans la comparaison du taux d'évolution en valeur des dépenses publiques au sein de la zone euro. Alors que les dépenses publiques ont crû, en moyenne, de 2,5 % environ en 2012 et 2013 en France, celles-ci n'ont progressé que de 1,2 % lors de ces deux années dans la zone euro. En effet, sur la période 2012-2013, les dépenses publiques ont augmenté annuellement de 1,9 % en Allemagne, de 0,3 % en Italie, de 0,2 % aux Pays-Bas et ont reculé de 0,2 % en Espagne.

Au total ceci met clairement en évidence le fait que la France n'a, en comparaison de ses partenaires européens, pas accompli l'effort « considérable » en dépenses avancé par le Gouvernement. Avec un taux de progression de ses dépenses publiques largement supérieur aux pays de la zone euro au cours des dernières années, notre pays affiche un retard indubitable en la matière. Cela explique probablement le fait que, selon les récentes estimations publiées par Eurostat¹, la France afficherait un déficit effectif supérieur de 1,6 point de PIB à la moyenne de la zone euro - celui-ci s'élevant à 4,1 % du PIB en France contre 2,5 % du PIB en zone euro.

C. UNE PROGRESSION INQUIÉTANTE DE LA DETTE PUBLIQUE

La dette publique atteint désormais un niveau inquiétant. Celle-ci excède, en effet, 2 000 milliards d'euros depuis le deuxième trimestre de cette année et son poids dans le PIB approche 100 % - ainsi que le fait apparaître le graphique n° 45 ci-après.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le Gouvernement n'a cessé, depuis 2012, de reporter la date à laquelle la part de la dette publique dans le PIB devait engager son déclin et de revoir à la hausse la trajectoire de celle-ci, comme le montre le graphique n° 46 ci-après. Alors que le programme de stabilité 2013-2017 n'a été présenté que quelques mois après l'adoption de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, le niveau maximal que devait atteindre la dette publique, qui était initialement estimé à 91,3 % du PIB en 2013, a réévalué à 94,3 % du PIB en 2014. Ce « point culminant » a de nouveau été revu par le programme de stabilité 2014-2017 à 95,6 % du PIB pour les années 2014 et 2015. Au total, le niveau de dette prévisionnel en fin de mandature, c'est-à-dire en 2017, qui était

¹ Cf. communiqué de presse 161/2014 d'Eurostat du 24 octobre 2014.

évalué à 82,9 % dans la loi de programmation 2012-2017, est porté à 97,3 % par le présent projet de loi, soit une hausse de près de 15 points de PIB.

Ceci tend à démontrer que **le Gouvernement a une maîtrise des plus limitées sur l'évolution de la dette publique**, d'autant que celle-ci montre une grande sensibilité au taux de progression de la dépense publique, et donc au respect des cibles d'économies fixées (cf. *supra*), ainsi qu'aux variations conjoncturelles, comme le font apparaître les projections proposées dans les développements qui suivent.

Quelles peuvent être les conséquences d'un niveau d'endettement élevé, proche de 100 % du PIB ? Des travaux économiques, ayant eu une résonance particulièrement importante, avaient laissé entendre que **lorsque la part de la dette publique d'un pays excédait 90 % du PIB, ses performances économiques s'en trouvaient affectées**¹. Toutefois, une récente étude réalisée par des économistes du Fonds monétaire international (FMI)² propose des résultats notablement différents. Ainsi, cette dernière montre que **l'existence d'effets de la dette publique sur la croissance économique au-delà d'un certain seuil n'est pas établie**. Elle indique, néanmoins, que la trajectoire de la dette importe autant que son niveau : les pays présentant un niveau d'endettement élevé mais dont la dette est en diminution afficheraient des performances économiques similaires à ceux dont le niveau d'endettement est faible.

Par suite, **les incidences du niveau d'endettement sur la croissance semblent être ambiguës** – même si, chacune à leur manière, les deux études précitées font apparaître qu'une maîtrise de la dette publique est plus favorable à l'activité économique.

Pour autant, il convient de relever que ces mêmes travaux s'appuient sur des séries historiques ; aussi **ne sont-ils pas pleinement en mesure de restituer les effets de la « financiarisation » de la dette publique, dorénavant en large partie détenue par des agents financiers** ; ce phénomène transparait à travers l'évolution de la part des non-résidents parmi les détenteurs de titres de dette, qui s'élevait à près de 64 % en juin 2014. Or, l'expérience de la crise de la dette dans la zone euro a montré à quel point les réactions des marchés pouvaient être brutales et s'accompagner d'importantes hausses des primes de risques, ou *spreads*. Par suite, **parce qu'il renforce l'exposition d'un pays à l'apparition de tensions sur sa dette publique, un haut niveau d'endettement est susceptible d'affecter sensiblement l'activité économique**.

Quoi qu'il en soit, **un niveau élevé de dette publique expose à un accroissement rapide de la charge de la dette en cas de remontée des taux d'intérêt**. À cet égard, dans le cas de la France, il ne saurait être exclu que

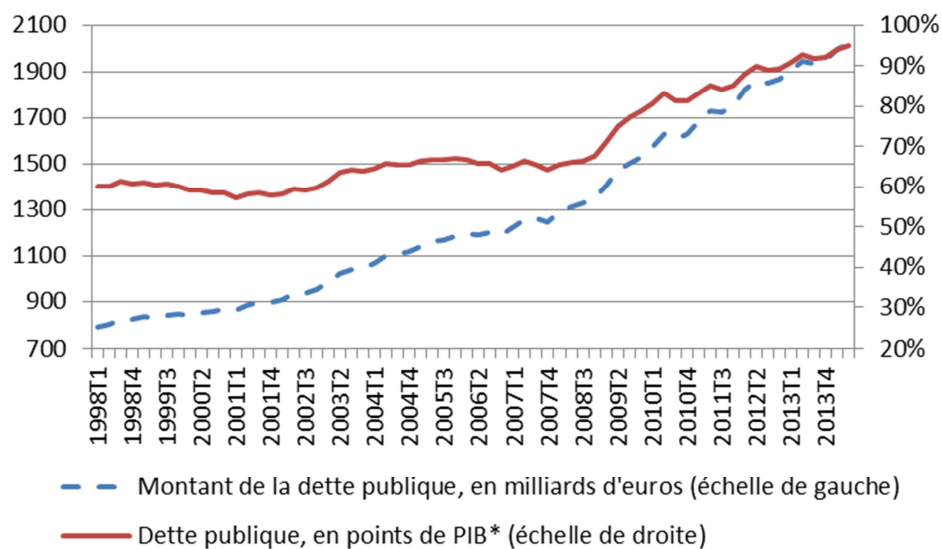
¹ C. Reinhart et K. Rogoff, « *Growth in a Time of Debt* », NBER Working Paper 15639, 2010.

² A. Pescatori, D. Sandri et John Simon, « *Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?* », IMF Working Paper WP/14/34, 2014.

surviennent, à relativement brève échéance, une remontée des taux d'intérêt en raison, d'une part, du **resserrement de la politique monétaire américaine** et, d'autre part, de **l'atonie de la conjoncture économique**, qui encourage généralement une hausse de la prime de risque sur les titres souverains.

Par suite, **il paraît nécessaire d'accroître notre maîtrise tant sur le niveau que sur l'évolution de la dette publique**, de manière à mettre fin au gonflement continu observé au cours des dernières années et qui fragilise aussi bien la situation budgétaire de la France que sa position économique. C'est la raison pour laquelle **votre rapporteur souhaite proposer la création d'un mécanisme de « frein à la dette »**, qui contraindrait le Gouvernement, si le niveau de la dette publique venait à excéder 100 % du PIB, à **présenter des mesures permettant de porter le solde effectif à un niveau supérieur au solde stabilisant le ratio d'endettement public** au cours des exercices ultérieurs. Un tel mécanisme viendrait utilement compléter les règles existantes, qui concernent principalement l'évolution du solde structurel et du solde effectif.

Graphique n° 45 : Évolution de la dette publique de la France (1998-2014)

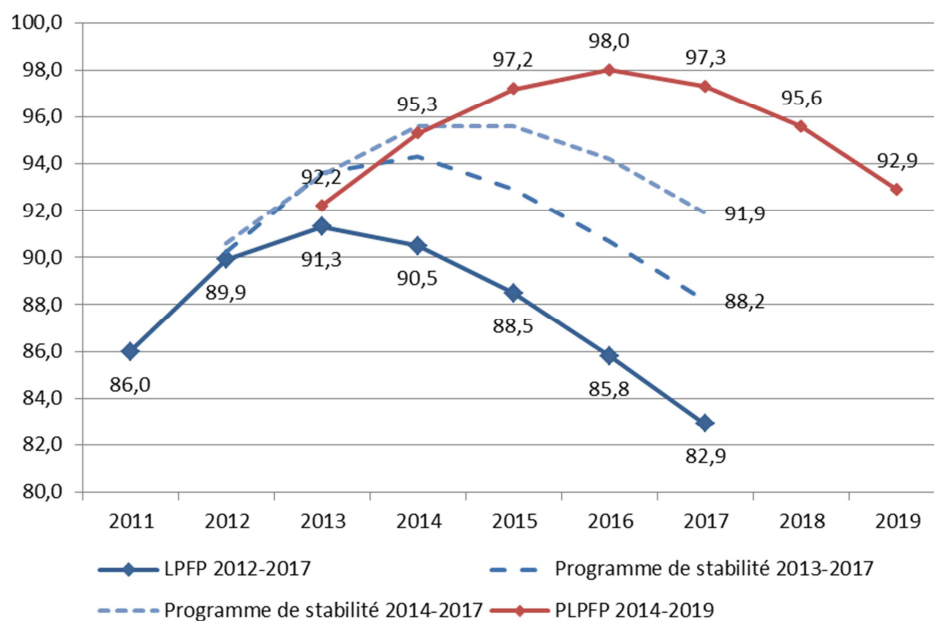


* Au quatrième trimestre, le PIB utilisé pour exprimer la dette en point de PIB est le PIB annuel en données brutes. Cette mesure n'a pas de strict équivalent en cours d'année : elle est approximée par le cumul du PIB trimestriel en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO) sur les quatre derniers trimestres connus.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

Graphique n° 46 : Comparaison des différentes trajectoires d'évolution de la dette publique présentées par le Gouvernement entre 2012 et 2014

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

D. LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES FACE AUX ALÉAS DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE : SUR LE « FIL DU RASOIR »

Les développements qui précèdent, de même que les avis du Haut Conseil des finances publiques relatifs au présent projet de loi¹ et aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2015², mettent en évidence **les fragilités du scénario économique retenu par le Gouvernement pour les années 2015 et suivantes**. Aussi est-il d'autant plus important de pouvoir mesurer la sensibilité de la trajectoire de solde effectif et de la dette publique à la conjoncture économique³.

C'est la raison pour laquelle **il est proposé de retenir deux scénarii conventionnels**, qui ne constituent aucunement des prévisions alternatives, dans lesquels **la croissance du PIB sur la période 2015-2019 est supposée être supérieure de ½ point à la prévision du Gouvernement dans un cas et inférieure de ½ point dans l'autre**.

Les projections réalisées sur la base de ces scénarii conventionnels, dont les résultats sont repris dans le tableau et les graphiques ci-après, reposent sur l'hypothèse que **seules les recettes sont sensibles aux variations conjoncturelles**. Il est donc supposé que les objectifs pluriannuels de dépenses arrêtés par le Gouvernement dans le présent projet de loi sont respectés. Par ailleurs, **les baisses de prélèvements obligatoires prévues par le Gouvernement sont prises en compte dans les projections**.

Sur l'ensemble de la période de programmation, il apparaît que **la trajectoire d'ajustement structurel proposée par le Gouvernement ne permettrait pas, en cas de croissance inférieure de ½ point aux prévisions, de faire revenir le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017**. Le déficit effectif ne passerait, en effet, le seuil de 3 % du PIB qu'en 2018 pour atteindre 2,8 % du PIB, contre un objectif de 1,8 % du PIB à cette échéance. En outre, **le taux d'endettement n'engagerait son recul qu'en 2018** et non pas en 2017, après avoir dépassé les 100 % du PIB cette dernière année.

Ainsi, compte tenu de la sensibilité de la trajectoire budgétaire à l'évolution des dépenses publiques – que font apparaître les projections présentées précédemment⁴ – et aux variations conjoncturelles, il apparaît clairement que **la programmation retenue par le Gouvernement est sur le « fil du rasoir »**, ce dernier ne disposant que de marges de manœuvre

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014, op. cit.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014, op. cit.

³ Une activité économique atone peut également avoir des incidences sur la trajectoire de solde structurel, notamment à travers ses effets sur l'élasticité des prélèvements obligatoires ; toutefois, il n'en est pas tenu compte dans les présentes projections, en particulier en raison de la difficulté d'appréhender les effets de la conjoncture sur l'élasticité.

⁴ Des projections sont proposées supra afin de mesurer les conséquences possibles sur la trajectoire des finances publiques du non-respect des objectifs pluriannuels de dépenses au cours de la période de programmation.

limitées afin de respecter les objectifs de finances publiques qu'il se fixe dans le présent projet de loi.

Malgré tout, comme l'a rappelé le Haut Conseil, des aléas positifs existent également s'agissant des évolutions à venir de la conjoncture économique. À cet égard, il apparaît que **si la croissance était supérieure de ½ point aux prévisions, il pourrait être envisagé une consolidation accélérée des finances publiques**. Le déficit effectif serait alors proche de l'équilibre en 2019 (0,8 % du PIB), son retour en-dessous de 3 % du PIB étant néanmoins maintenu à 2017, et la dette publique serait inférieure de près de 6 points en fin de période de programmation par rapport à la prévision.

Tableau n° 47 : Sensibilité du solde effectif et de la dette à la conjoncture

(en % du PIB)

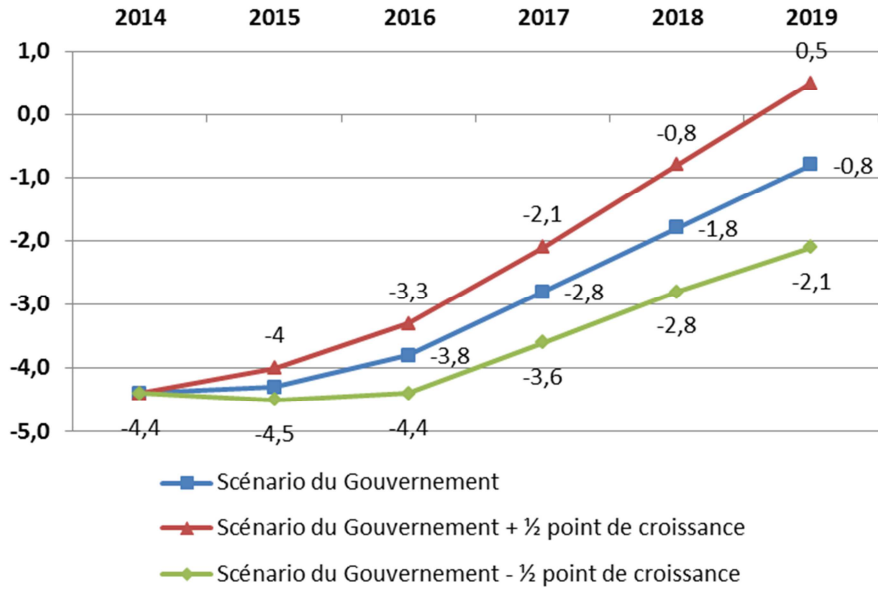
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Scénario du Gouvernement						
Croissance (en %)	0,4	1,0	1,7	1,9	2,0	2,0
Solde effectif	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 1,8	- 0,8
Dette publique	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Scénario du Gouvernement + ½ point de croissance						
Croissance (en %)	0,4	1,5	2,2	2,4	2,5	2,5
Solde effectif	- 4,4	- 4,0	- 3,3	- 2,1	- 0,8	0,5
Dette publique*	95,3	96,5	96,3	94,5	91,4	87,2
Scénario du Gouvernement - ½ point de croissance						
Croissance (en %)	0,4	0,5	1,2	1,4	1,5	1,5
Solde effectif	- 4,4	- 4,5	- 4,4	- 3,6	- 2,8	- 2,1
Dette publique*	95,3	97,9	99,7	100,2	99,9	98,8

* Il est supposé que seule la variation de la dette imputable au déficit est sensible aux évolutions du PIB (les éléments exogènes, soit ceux non pris en compte dans le calcul du déficit mais comptabilisés dans la dette publique, conformément aux règles européennes - dettes contractées par le FESF, apports au capital du MES, etc. -, sont déterminés en retenant les hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 appliquées aux données établies par l'Insee en mars 2014)

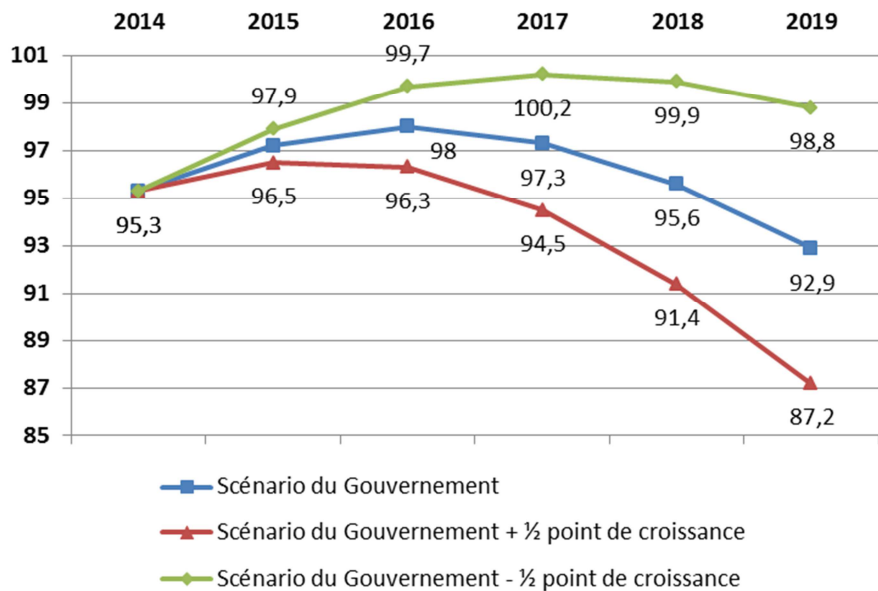
Graphique n° 48 : Évolution du solde effectif selon les hypothèses de croissance

(en % du PIB)



Graphique n° 49 : Évolution de la dette publique selon les hypothèses de croissance

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des hypothèses du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

ARTICLE PREMIER

Approbation du rapport annexé

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

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, **le présent projet de loi comporte un rapport annexé donnant lieu à l'approbation du Parlement.** Ce rapport comporte des informations essentielles à la bonne compréhension des orientations pluriannuelles des finances publiques proposées. En particulier, il précise les méthodes retenues pour établir la programmation, ainsi que les hypothèses sous-jacentes à celle-ci, afférentes au produit intérieur brut (PIB) potentiel et à la conjoncture économique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**approuver le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2015 à 2017.**

Les différents éléments devant figurer dans le rapport annexé en application de l'article 5 précité et leur inscription dans le présent projet de loi sont repris dans le tableau ci-après.

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

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

Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (article 5)	Parties correspondantes du rapport annexé
1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;	Ensemble du rapport, notamment partie I sur le contexte macroéconomique
2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;	Parties II. et III. : la trajectoire des finances publiques et analyse par sous-secteurs
3° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et l'estimation des dépenses d'allocations familiales ;	Partie III.C.2 : Dépenses d'assurance vieillesse et d'allocations familiales
4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;	Partie III.C.3 : Dépenses des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage
5° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;	Partie III. (la trajectoire des finances publiques par sous-secteur)
6° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;	Partie III. (la trajectoire des finances publiques par sous-secteur) notamment III.A partie « Passage LPFP- PLF » et III.C partie « Passage LPFP - PLFSS)
7° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;	Partie II.A.2
8° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;	Partie III.A
9° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1er, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;	Partie II.A.3. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.) et III.
10° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;	Partie I.C (Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel et la justification des écarts par rapport aux estimations de la Commission européenne)
11° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;	Partie II.A.3. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.)
12° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er.	Partie II.A.1. (Évolution du solde structurel et de l'effort structurel des administrations publiques.)
Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.	Partie II.A.5. Le cadre européen

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

*

Le présent article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale. Toutefois, **huit amendements rédactionnels ont été adoptés au rapport annexé** au présent projet de loi à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport annexé au présent projet de loi présente les hypothèses sous-jacentes à la programmation pour les années 2014 à 2019. Aussi, **en raison d'un désaccord de fond avec cette programmation, dont les motifs figurent dans l'exposé général du présent rapport et tiennent tant au choix des hypothèses qu'à la crédibilité de la trajectoire et à ses objectifs, le présent article approuvant le rapport annexé a été supprimé.**

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

CHAPITRE PREMIER LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

ARTICLE 2

Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2014 à 2019

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

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que, dans « *le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* ». Ainsi que cela a été rappelé dans l'exposé général du présent rapport, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit que **les États qui en sont signataires définissent un objectif à moyen terme (OMT) exprimé en termes de solde structurel.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le premier alinéa (**alinéa 1**) du présent article prévoit que l'objectif à moyen terme (OMT) « *est fixé à - 0,4 % du produit intérieur brut potentiel* ». Le deuxième alinéa (**alinéa 2**) de ce même article indique, quant à lui, que le solde structurel correspondant à l'OMT sera **atteint en 2019**. En outre, est précisée **une trajectoire pluriannuelle de solde structurel** dirigée vers l'atteinte de l'objectif ainsi défini, reprise dans le tableau ci-après.

Trajectoire de solde structurel 2014-2019

(en points de PIB potentiel)

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

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

Le dernier alinéa (**alinéa 3**) du dispositif proposé précise, toutefois, que la trajectoire de solde structurel est définie dans « *le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation* » décrits dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er} du présent projet de loi.

La **trajectoire de solde effectif** ainsi que sa décomposition entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires sont, quant à elles, précisées à l'article 3 du présent projet de loi.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À peine deux années après avoir fixé un objectif à moyen terme (OMT), correspondant à l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016, le Gouvernement propose une révision substantielle de celui-ci. Cette révision serait justifiée par la mise en œuvre de réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité de l'économie française et, en particulier, du Pacte de responsabilité et de solidarité, ainsi que par la réévaluation de la trajectoire de croissance potentielle – qui joue, en effet, un rôle central dans le calcul du solde structurel.

Cette nouvelle programmation permet également d'« effacer l'ardoise », en abrogeant l'ancienne trajectoire de solde structurel dont le Gouvernement s'était considérablement écarté dès l'origine, conduisant au déclenchement du « mécanisme de correction » au printemps dernier. Aussi, comme l'a relevé le président du Haut Conseil, Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances du 15 octobre 2014¹ : « *La correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation* ».

En outre, la trajectoire proposée par le présent projet de loi est marquée par un **ralentissement de l'ajustement structurel** prévu et, surtout, par le **report de près de la moitié de celui-ci sur les exercices 2018 et 2019**, soit après la fin de l'actuelle législature. À cet égard, dans son avis du 26 septembre 2014² relatif au présent projet de loi, le Haut Conseil des finances publiques a jugé que, « *plus fondamentalement, l'ajustement structurel est limité par le fait que l'effort en dépense, relativement modéré au regard de celui*

¹ Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par le Haut Conseil sur le projet de loi de finances sur 2015 et sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le 15 octobre 2014 par la commission des finances du Sénat.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-04 du 26 septembre 2014 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

qui a pu être réalisé par le passé par d'autres pays, sert en partie, à compter de 2016, à financer des baisses de prélèvements dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité », tout en notant que ce moindre ajustement structurel ne serait pas compensé par un effort supplémentaire ultérieur.

Par conséquent, la définition d'un nouvel objectif à moyen (OMT) et d'une nouvelle trajectoire de solde structurelle par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 révèle tout à la fois **les échecs passés du Gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'était lui-même fixé** et, paradoxalement, **sa volonté de ralentir le rythme de l'ajustement, au besoin en reportant une partie des efforts sur la prochaine législature**.

Dans ces conditions, mais également parce que les fondements de la trajectoire de solde structurel reposent souvent sur des hypothèses fragiles ou peu étayées – en particulier pour ce qui est des économies projetées, qui demeurent peu documentées –, il ne saurait être souscrit au présent article qui a été, par conséquent, supprimé.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 3

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

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

I. LE DROIT EXISTANT

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} précité, le dispositif proposé comporte, tout d'abord, un tableau - reproduit ci-après - retraçant **l'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires¹, du solde structurel et de la dette publique.**

Aussi apparaît-il que le Gouvernement prévoit **un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017**, pour atteindre 2,8 % du PIB à cette date, puis 0,8 % à la fin de la période de programmation, soit en 2019. Celui-ci repose sur une **amélioration concomitante du solde conjoncturel**, au bénéfice d'un retour anticipé de la croissance économique et d'un

¹ À titre de rappel, le solde structurel correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires, soit des mesures qui n'ont pas d'impact pérenne sur le déficit public. Pour ce qui est de la période considérée, il s'agirait exclusivement du coût des contentieux fiscaux de masse, à savoir les contentieux précompte et OPCVM.

resserrement de l'écart de production¹, et du solde structurel, du fait des efforts budgétaires projetés.

Quant à la part de la dette publique dans le PIB, celle-ci continuerait de croître jusqu'en 2016 pour atteindre 98 %, avant d'entamer une décrue à compter de 2017. Elle s'élèverait à 92,9 % du PIB en 2019.

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

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 1,8	- 0,8
Solde conjoncture (1)	- 1,9	- 2,0	- 1,7	- 1,4	- 0,9	- 0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4
Dette des administrations publiques	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,1	94,0	94,9	94,4	92,7	90,2

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

En outre, le présent article présente **une évolution du solde public effectif déclinée par sous-secteur des administrations publiques**, également reproduite dans le tableau ci-après. Ainsi, **le solde des administrations publiques centrales (APUC) serait amélioré de 0,8 point de PIB entre 2014 et 2019**, passant de - 4,4 % du PIB à - 2,8 % du PIB. **Le solde des administrations publiques locales (APUL) serait, lui, stabilisé à - 0,3 % du PIB** au cours de la période. Enfin, **le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) s'améliorerait de 0,8 point de PIB**, évoluant d'un déficit en 2014 de 0,5 % du PIB vers un excédent de 0,3 % du PIB. Les analyses de l'exposé général du présent rapport présentent les hypothèses sous-jacentes à l'évolution anticipée du solde des sous-secteurs des administrations publiques.

¹ L'écart de production, ou output gap, correspond à la différence entre le PIB effectif et son niveau potentiel. Il permet d'apprécier la position de l'économie dans le cycle.

Évolution du solde public effectif par sous-secteur des administrations publiques
(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif :	- 4,4	- 4,3	- 3,8	- 2,8
<i>des administrations publiques centrales</i>	- 3,6	- 3,7	- 3,4	- 2,8
<i>des administrations publiques locales</i>	- 0,3	- 0,3	- 0,3	- 0,3
<i>des administrations de sécurité sociale</i>	- 0,5	- 0,3	0,0	0,3

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

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi, le présent article ne saurait recevoir l'assentiment de votre commission. Aussi est-ce la raison pour laquelle il a été supprimé.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article détermine l'objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel, ainsi que sa décomposition entre effort en dépenses et mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires.

I. LE DROIT EXISTANT

Il est prévu par l'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques que la loi de programmation des finances publiques « *détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ». Il est précisé que l'« *effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel* » ; **l'effort structurel représente, en quelque sorte, ce qui dans la variation du solde structurel est imputable à des facteurs discrétionnaires**¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article précise **l'objectif d'effort structurel sous-jacent à la trajectoire de solde structurel au titre de la période 2014-2019**. Celui-ci est reproduit dans le tableau ci-après.

Objectif d'effort structurel des administrations publiques

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017	Total 2015-2017
Effort structurel, dont :	0,4	0,5	0,2	0,4	1,1
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,2</i>	<i>- 0,4</i>
<i>efforts en dépenses</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>1,5</i>

Source : commission des finances (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

¹ Les modalités de calcul de l'effort structurel sont précisées supra dans l'exposé général du présent rapport.

Ainsi, **le Gouvernement prévoit un effort structurel moyen proche de 0,4 point de PIB entre 2015 et 2017**, reposant sur un effort en dépenses moyen de 0,5 point de PIB par an au cours de cette période - l'effort en recettes étant, quant à lui, négatif, à hauteur de 0,2 point de PIB pour les années 2016 et 2017. Au total, **l'effort structurel réalisé entre 2015 et 2017 serait de 1,1 point de PIB**, l'effort en dépenses de 1,5 point de PIB et l'effort en recettes de - 0,4 point de PIB.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La définition d'un objectif d'effort structurel constitue un élément essentiel de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques : **elle éclaire utilement une évolution du solde structurel qui ne permet pas de rendre pleinement compte de la partie « discrétionnaire » de l'ajustement projeté**, c'est-à-dire la variation de la position budgétaire résultant des facteurs dont le Gouvernement a la maîtrise.

Comme cela est précisé dans l'exposé général du présent rapport, **si le solde structurel permet d'exclure la part conjoncturelle du solde public effectif, il ne constitue qu'une mesure imparfaite pour qualifier l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire**. Par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde public effectif et sa partie conjoncturelle¹, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle ; en particulier, le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement. Ainsi, comme cela a pu être constaté au cours des derniers exercices, **une inflexion de l'élasticité des prélèvements obligatoires a pour effet de minorer l'amélioration du solde structurel, alors qu'elle trouve l'essentiel de ses causes dans la conjoncture économique**.

Aussi est-ce **en raison des limites inhérentes au solde structurel pour mesurer la part discrétionnaire de la politique budgétaire qu'a été développée la notion d'effort structurel** ; celle-ci a été proposée pour la

¹ Les modalités de calcul du solde structurel sont précisées supra dans l'exposé général du présent rapport.

première fois dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2004¹.

L'effort structurel permet donc de porter un regard plus précis sur l'« effort » budgétaire effectivement prévu ou réalisé, écartant, en plus des effets des évolutions conjoncturelles, ceux liés à l'élasticité des prélèvements obligatoires et aux recettes hors prélèvements obligatoires. À cet égard, les écarts entre les efforts structurels projetés dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 et la réalisation étaient moins importants que ceux constatés s'agissant des objectifs de solde structurel. Alors que le solde structurel était inférieur de 0,6 point de PIB à la trajectoire en 2012 et de 1,5 point de PIB en 2013 – ce qui a, d'ailleurs, conduit au déclenchement du mécanisme de correction au printemps 2014 –, **l'effort structurel était plus faible de 0,2 point de PIB à l'objectif en 2012 et de 0,4 point de PIB en 2013, comme le fait apparaître le tableau ci-après.**

Écarts constatés entre la réalisation et les objectifs d'effort structurel définis par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

(en points de PIB)

	2012			2013		
	Résultat	LPFP	Écart	Résultat	LPFP	Écart
Effort structurel, dont :	1,2	1,4	- 0,2	1,5	1,9	- 0,4
<i>mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</i>	1,2	1,1	0,1	1,4	1,6	- 0,2
<i>efforts en dépenses</i>	0,1	0,3	- 0,2	0,0	0,3	- 0,3

Source : rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2015 (juin 2014)

De même, selon les données présentées par le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2015, **l'effort structurel s'élèverait à 0,4 point de PIB en 2014**, contre un objectif de 0,5 point de PIB dans la LPFP pour les années 2012 à 2017², alors que l'écart par rapport à la trajectoire de solde structurel prévue par cette dernière serait de - 1,3 point de PIB.

Au total, **l'effort structurel permet un examen plus « juste » de la trajectoire budgétaire du Gouvernement**, puisqu'il isole les évolutions directement imputables à ses interventions discrétionnaires. À ce titre, votre rapporteur constate que si l'écart est moindre qu'en ce qui concerne le solde structurel, **les objectifs d'effort structurel n'en ont pas pour autant été respectés au cours des dernières années.** Par suite, **la dégradation non anticipée de la conjoncture ne saurait expliquer intégralement le**

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

² Il convient toutefois de rappeler que l'objectif d'effort structurel prévu pour l'exercice 2014 dans le cadre de la loi de finances pour 2014 était de 0,9 point de PIB.

« **dérapiage** » **observé** dans le suivi des orientations pluriannuelles des finances publiques sur lesquelles le Gouvernement s'était initialement engagé.

En tout état de cause, les règles européennes relatives à la gouvernance des finances publiques, qu'il s'agisse du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou le pacte de stabilité et de croissance (PSC) « renforcé », **ne considèrent que la variation du solde structurel et aucunement l'effort structurel sous-jacent.**

Par ailleurs, l'effort structurel prévu pour la période 2014-2017 dans le présent projet de loi **ne permet pas la correction des écarts constatés tant par rapport aux engagements européens de la France que par rapport à ceux figurant dans la LPFP pour les années 2012-2017.** En outre, le « sérieux » des efforts structurels annoncés peut difficilement être apprécié tant le programme d'économies avancé par le Gouvernement est peu documenté. Par suite, **même le « minimum » n'est pas assuré.** Dans ces conditions, pas plus que la trajectoire de solde structurel qu'il fonde, l'objectif d'effort structurel proposé par le présent article ne saurait recevoir l'assentiment de votre commission des finances.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 5

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

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète les objectifs afférents à la trajectoire des finances publiques en précisant **l'évolution du taux de prélèvements obligatoires et de la dépense publique**, présentée dans le tableau ci-après.

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

(en points de PIB)

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

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

Toutefois, il convient de préciser que **les objectifs d'évolution du taux de la dépense publique sont définis hors crédits d'impôts**. À cet égard, en application du nouveau système européen de comptes nationaux, dit « SEC 2010 », entré en vigueur cette année, **les crédits d'impôts dits « restituables »¹, soit ceux correspondant à une créance et pouvant donner lieu à un versement de la part du Trésor public en cas de dépassement de l'impôt dû, doivent être comptabilisés en tant que dépenses publiques** – alors qu'ils l'étaient auparavant en tant que moindres recettes. Le taux de prélèvements obligatoires est, lui aussi, calculé hors crédits d'impôts afin, précise le rapport annexé au présent projet de loi, « *de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques* ».

¹ Dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC 2010), les crédits d'impôts « restituables » correspondent aux crédits d'impôts tels qu'ils sont conçus dans le droit français ; il s'agit des dispositifs qui « peuvent être "à payer", dans le sens où tout montant du crédit qui dépasse la créance fiscale est payé à son bénéficiaire ». À l'inverse, les crédits d'impôts qui ne sont pas exigibles, comme les abattements ou les déductions, sont décrits comme « non récupérables ».

Le Gouvernement prévoit **un recul du ratio de la dépense publique sur le PIB de 2 points entre 2014 et 2017** ; celui-ci passerait de 56,5 % du PIB à 54,5 % au cours de cette période. **Le taux de prélèvements obligatoires, quant à lui, baisserait de 0,3 point de PIB**, de 44,7 % en 2014 à 44,4 % en 2017.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Karine Berger, Alexis Bachelay, Yann Galut et Valérie Rabault, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à ce que le tableau figurant dans le présent article face apparaître **l'objectif d'évolution de la dépense publique tenant compte des crédits d'impôts**. Aussi, à la suite de cette modification, ce tableau se présente-t-il désormais comme celui présenté ci-après.

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

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique hors crédits d'impôts	56,5	56,1	55,5	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4
Dépense publique y.c. crédits d'impôts	57,7	57,6	57,0	56,1

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les données figurant dans le présent article ne font que retracer les incidences des orientations des finances publiques proposées par le Gouvernement sur la part des dépenses publiques dans le PIB et sur le ratio de prélèvements obligatoires. Aussi, **pas plus que la trajectoire elle-même, dont il a été considéré qu'elle manquait d'ambition et qu'elle demeurerait peu étayée, il n'est possible d'approuver les objectifs qui figurent dans cet article, qui a donc été supprimé.**

Malgré cela, le tableau présenté a pour le moins des vertus illustratives. Il permet de montrer que **le Gouvernement fait le choix de maintenir un ratio de dépense publique et un taux de prélèvements obligatoires bien supérieurs aux moyennes européennes**, sans même tenir compte des crédits d'impôts. En effet, à titre de rappel, en 2013, la part moyenne des dépenses publiques sur le PIB s'élevait à 49,1 % dans l'Union européenne et à 49,8 % dans la zone euro ; le taux de prélèvements

obligatoires, lui, était de 39,4 % du PIB dans l'Union européenne et de 40,4 % dans la zone euro en 2012.

En outre, votre rapporteur note qu'il a été initialement fait le choix de **présenter la trajectoire de la part de la dépense publique sur le PIB et du taux de prélèvements obligatoires hors crédits d'impôts**, et ce en dépit des évolutions du système européen comptes nationaux qui prévoit que ces derniers sont dorénavant comptabilisés en tant que dépenses publiques et non plus en moindres recettes. Aussi s'interroge-t-il sur les motifs d'une telle décision.

Certes, **cette modification a une faible incidence sur ces ratios pour l'année 2013 et celles qui lui sont antérieures** ; en effet, elle a été, en grande partie, compensée par la révision à la hausse du niveau du PIB¹, concomitante à l'évolution des règles comptables. Toutefois, il peut paraître surprenant que les effets des crédits d'impôts, qui seront tout à fait substantiels dans les prochaines années – en particulier du fait de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) –, ne soient retracés ni du côté des dépenses, ni du côté des prélèvements obligatoires.

Votre rapporteur comprend le souci du Gouvernement d'assurer la « comparabilité » des trajectoires de la dépense publique et des prélèvements obligatoires par rapport aux données passées, de même que celui consistant à approcher la charge fiscale effectivement supportée par les contribuables – tout en notant que la présentation du taux de prélèvements obligatoires net des crédits d'impôts constitue également une pratique de l'Insee. Il n'en demeure pas moins qu'**il était nécessaire, pour des raisons de transparence, de présenter les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires avec et sans les crédits d'impôts**. Fort heureusement, cette lacune a été partiellement comblée à l'initiative de l'Assemblée nationale, qui a précisé l'évolution de la part de la dépense publique dans le PIB en tenant compte des crédits d'impôts. Pour autant, continue de manquer la trajectoire du taux de prélèvements obligatoires avec crédits d'impôts que votre rapporteur s'est attaché à préciser dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

¹ Selon le communiqué de presse publié par l'Insee le 15 mai 2014 à l'occasion de l'évolution des règles de comptabilité nationale, le PIB pour l'année 2010 a été révisé de + 3,2 %.

ARTICLE 6

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

Commentaire : le présent article précise les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel et crée une conférence des finances publiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), **l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction.** En application de ce dispositif, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend, en vue du dépôt de loi de règlement, un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel – dirigées vers l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) – définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Aussi le mécanisme de correction est-il déclenché lorsque le Haut Conseil identifie – dans un avis rendu public qui tient compte, si nécessaire, de l'existence de circonstances exceptionnelles^{1,2} – **un écart important entre l'exécution et la trajectoire de solde structurel.** L'article 23 précité précise qu'« *un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au*

¹ L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) précise que les circonstances exceptionnelles « font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de graves récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

² Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de constater si les conditions pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être ; celui-ci répond alors « sans délai, par un avis motivé et rendu public ».

moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives »¹.

En cas de déclenchement du mécanisme de correction, le même article prévoit que le Gouvernement expose les raisons de l'écart important ainsi constaté lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement. En outre, celui-ci doit présenter les **mesures de correction envisagées** dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)², soit dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), et **tenir compte de cet écart dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année**.

Par ailleurs, le 5^o de l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que la loi de programmation des finances publiques comprend l'« *indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel* », de même que « *les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles* ».

Anticipant l'entrée en vigueur de la loi organique du 17 décembre 2012, l'article 5 de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 prévoyait déjà un dispositif tendant à préciser les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE CORRECTION

Le I de l'article proposé (**alinéas 1 à 3**) ne se distingue guère du dispositif prévu à l'article 5 de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017. Ainsi, lorsque des écarts importants au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 sont constatés par rapport à la trajectoire de solde structurel définie par l'article 2 de ce projet de loi, le présent article prévoit que le Gouvernement en explique **les raisons lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement**, tout en précisant que ces « *écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent* ». De même, le Gouvernement devrait **proposer des mesures de correction dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)** et

¹ Ainsi la définition de l'écart important retenue dans le droit interne est-elle similaire à celle figurant dans le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

tenir compte des écarts constatés dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année.

Comme l'article 5 précité, le dispositif proposé indique que ces « *mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Ceci signifie qu'un écart important constaté au titre de l'année n au cours de l'année $n+1$ devrait être corrigé avant la fin de l'année $n+3$. En outre, il est indiqué que **les mesures de correction portent sur l'ensemble des administrations publiques**.

Par ailleurs, comme le dispositif de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 auquel il répond, le II du présent article (**alinéa 4**) précise que les mesures de correction devant être proposées en cas de constatation d'un « écart important » ne sont pas exigées en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Le III de l'article proposé (**alinéa 5**) indique que lorsque « *les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année* ».

B. LA CRÉATION D'UNE CONFÉRENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Le IV du présent dispositif (**alinéas 6 à 8**) propose la création d'une conférence des finances publiques. Celle-ci devrait associer « *les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale* » et se réunir « *en cas de constatation d'un écart important [...] et au moins une fois an* » (**alinéa 6**). Aussi cette conférence est-elle pleinement conçue comme un rouage du mécanisme de correction décrit précédemment.

La finalité de la conférence des finances publiques est d'élaborer « *un diagnostic sur la situation des finances publiques* » et d'apprécier « *les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques* ». À cet effet, elle devrait évaluer la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques et pourrait « *formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme* » (**alinéa 7**).

Enfin, l'article proposé précise que la composition et les modalités de fonctionnement de la conférence des finances publiques seraient déterminées par décret (**alinéa 8**).

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article reconduit les dispositions relatives aux modalités de mises en œuvre du mécanisme de correction qui figuraient dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Ces dernières, qui doivent **contribuer au respect de la trajectoire de solde structurel et à l'atteinte de l'objectif à moyen terme (OMT) dont la France s'est dotée en vertu de ses engagements européens, sont tout à fait louables dans leur principe**. Elles permettent tout à la fois l'identification des écarts par rapport à la trajectoire et de contraindre le Gouvernement à présenter au Parlement des mesures de correction dans un tel cas.

Toutefois, **force est de constater que l'actuel gouvernement n'a pas, jusqu'à présent, respecté les règles du jeu qu'il a lui-même établies**. En effet, en dépit de la constatation d'un écart important par rapport à la trajectoire, au printemps dernier, par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)¹, **le Gouvernement ne s'est pas engagé sur le chemin de la correction de cet écart**. Ainsi que l'a constaté le Haut Conseil dans son récent avis sur les projets de lois financières pour l'année 2015², *« le Gouvernement ne corrige pas l'écart à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation de décembre 2012, toujours en vigueur ; au contraire, cet écart s'accroît en prévision en 2014 et en 2015. Plutôt que de corriger cet écart, le Gouvernement fait le choix de définir une nouvelle trajectoire, intégrant les déviations passées et fixant de nouveaux objectifs dont l'ambition est revue à la baisse »*. Certes, la nouvelle loi de programmation viendra effacer la précédente, qui sera abrogée ; pour autant, **la redéfinition à intervalles rapprochés des orientations pluriannuelles des finances publiques leur fait perdre une grande partie de l'intérêt et de leur efficacité**.

Dans ces conditions, **votre rapporteur estime qu'aussi belle que puisse être la « mécanique » juridique instituée pour la mise en œuvre du mécanisme de correction des écarts à la trajectoire structurel, sans volonté politique, celle-ci n'est que de peu d'utilité**, comme l'a montré la période récente.

Ceci conduit nécessairement à **s'interroger sur le progrès qu'est supposé représenter l'institution d'une conférence des finances publiques**. Il ne fait aucun doute que, dès lors que l'exigence de redressement des comptes publics concerne l'ensemble des administrations publiques, les différentes composantes de celles-ci doivent pouvoir se concerter et échanger sur le diagnostic comme sur les dispositions à prendre pour assurer le respect de la trajectoire. C'est, d'ailleurs, ce qui avait motivé la création, en 2006, d'une **conférence nationale des finances publiques** et d'un **Conseil**

¹ Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

² Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-05 du 26 septembre 2014 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2015.

d'orientation des finances publiques¹, réunissant des représentants du Gouvernement, du Parlement, du Conseil économique et social, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des partenaires sociaux. Cependant, cette initiative avait fait long feu, le Conseil s'étant réuni deux fois en 2006 et la dernière conférence nationale s'étant tenue en mai 2008. Aussi ces instances ont-elles été supprimées en 2013 lors de la mise en place du Haut Conseil des finances publiques².

Loin d'innover, le Gouvernement semble donc faire du neuf avec du vieux. Si un reproche peut être formulé à l'égard de l'ancienne conférence nationale des finances publiques, c'est que celle-ci servait au Gouvernement à présenter sa stratégie budgétaire et non pas à l'élaborer de manière concertée. **Mais quelle garantie est-il possible d'avoir qu'il en ira différemment dans le cadre de cette nouvelle conférence des finances publiques ?** L'attitude du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales concernant leur contribution à la consolidation des finances publiques inspire à votre rapporteur un sentiment pour le moins mitigé à cet égard.

C'est donc plus en raison de son attachement au mécanisme de correction qui, dans son principe, constitue un progrès en termes de gouvernance budgétaire, et à son souhait que puisse être établie une concertation réelle entre les différents sous-secteurs des administrations publiques pour la définition des mesures qu'imposent le redressement des finances publiques que **votre rapporteur a proposé l'adoption du présent article sans modification, tout en soulignant son scepticisme quant aux modalités de mise en œuvre de ce dispositif et, partant, à son efficacité.**

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

¹ Cf. décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.

² Cf. décret n° 2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques.

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

ARTICLE 7

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

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article arrête les **objectifs d'évolution de la dépense publique, déclinés par sous-secteur des administrations publiques, pour la période 2015-2017**. Ces objectifs sont repris dans le tableau ci-après.

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

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

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôts, dont :	1,4	1,1	1,9	1,8
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	<i>1,2</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>

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

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de nos collègues députés Karine Berger, Alexis Bachelay, Yann Galut et Valérie Rabault, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à ce que le tableau figurant dans le présent article face apparaître **l'objectif d'évolution de la dépense publique tenant compte des crédits d'impôts** – suivant une logique similaire à celle retenue pour l'article 5 du présent projet de loi –, en particulier pour ce qui est des administrations publiques centrales (APUC). Aussi, à la suite de cette modification, ce tableau se présente-t-il désormais comme celui présenté ci-après.

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

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

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôts	1,4	1,1	1,9	1,8
Administrations publiques, y.c. crédits d'impôts	2,3	1,6	2,0	2,0
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	0,4	0,3	0,8	0,4
<i>Administrations publiques centrales (APUC), y.c. crédits d'impôts</i>	2,6	1,4	1,1	0,8
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	1,2	0,3	1,8	1,9
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	2,3	0,8	2,1	2,3

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le choix de faire figurer, dans la loi de programmation des finances publiques, des objectifs pluriannuels d'évolution des dépenses pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques constitue, à n'en pas douter, une initiative louable. Dès lors que le redressement des comptes publics implique la pleine mobilisation de l'ensemble des administrations, il est en effet nécessaire que chacune d'elles connaisse la trajectoire prévisionnelle de ses dépenses – tout en renforçant la lisibilité de la répartition des efforts demandés.

Croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôts)

(variation en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2015-2017
Taux de croissance de la dépense en valeur	2,0	1,4	1,1	1,9*	1,8	1,6
<i>Administrations publiques centrales (APUC)</i>	-	0,4	0,3	0,8	0,4	0,5
<i>Administrations publiques locales (APUL)</i>	-	1,2	0,3	1,8	1,9	1,3
<i>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</i>	-	2,3	0,8	2,1	2,3	1,7
Taux de croissance de la dépense en volume	1,3	0,9	0,2	0,5*	0,0	0,2
Inflation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1 ¾	1,4

* Dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le Gouvernement précise que l'année 2016 sera marquée par des dépenses exceptionnelles liées, notamment, à un ressaut du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et aux remises de dette aux États étrangers.

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019)

Malgré tout, à travers le programme de 50 milliards d'euros d'économies projeté par le Gouvernement au cours de la période 2015-2017, il est prévu **un fort ralentissement de la dépense publique tant en valeur qu'en volume** entre 2015 et 2017. Comme le montre le tableau ci-avant, le taux de croissance de la dépense publique serait ramené en moyenne à 1,6 % en valeur et à 0,2 % en volume au cours de cette période. Ceci marquerait

une rupture majeure dans la trajectoire d'évolution des dépenses publiques observée au cours des derniers exercices.

Toutefois, **les informations communiquées jusqu'à présent peinent à assurer la crédibilité des économies annoncées.** En effet, à ce jour, celles-ci demeurent peu documentées et reposent même, parfois, sur des hypothèses fragiles. Pour ces raisons, le présent article a été supprimé.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 8

Normes de dépenses de l'État

Commentaire : le présent article prévoit que les crédits du budget général, les prélèvements sur recettes et les taxes affectées plafonnées n'évolueront pas plus vite que l'inflation pour chacune des années entre 2015 et 2017 (norme « zéro volume »). Sur un périmètre plus restreint (norme « zéro valeur ») est prévue une baisse des dépenses en valeur.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DU PÉRIMÈTRE DE LA NORME HORS CHARGES DE PENSIONS ET DE LA DETTE

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

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

La norme de dépense a d'abord été élargie en 2008. N'étant alors qu'une norme d'évolution en volume des dépenses du budget général de l'État, elle intègre à partir de la loi de finances pour 2008¹ :

- les **prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;**
- certaines **créations ou modifications d'affectation de recettes,** pour un montant de 124 millions d'euros.

Les budgets triennaux 2009-2011² et 2011-2013³ ont été établis sur la base de ce périmètre élargi. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a par ailleurs prévu que les dépenses comprises dans ce périmètre n'évolueraient plus comme l'inflation mais seraient stabilisées en valeur (« norme zéro valeur », cf. *infra*).

¹ Charte de budgétisation de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

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

³ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017¹ a apporté quelques changements. Sont désormais inclus dans la norme de dépenses :

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

L'évolution des dépenses de l'État obéit aujourd'hui à une norme de progression « zéro valeur » qui englobe :

- les dépenses nettes² du budget général ;
- les prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale et qui font l'objet d'un plafonnement prévu à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

B. LA DOUBLE NORME DE DÉPENSES : « ZÉRO VOLUME » ET « ZÉRO VALEUR »

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès le début des années 2000³, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014⁴ qui a mis en place la **double norme de dépenses aujourd'hui appliquée** :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, **hors charge de la dette et hors contributions aux**

¹ Article 6 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

² C'est-à-dire les dépenses du budget général auxquelles sont soustraites les remboursements et dégrèvements.

³ Le Gouvernement s'est par exemple assigné un objectif de progression des dépenses de l'État de 0,2 % en volume dans le projet de loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

⁴ Article 5 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant¹ : c'est la norme « **zéro valeur** » ;

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

L'introduction par la loi de programmation pour 2011-2014 de cette double norme permet **d'éviter que d'éventuelles économies constatées sur la charge de la dette ou les pensions ne soient utilisées pour financer des dépenses nouvelles qui relèvent désormais de la norme « zéro valeur »**.

C. LES DÉPENSES EXCLUES DES NORMES DE DÉPENSES

1. L'exclusion des dépenses exceptionnelles

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

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

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

- **une augmentation exceptionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE)**, correspondant aux budgets communautaires rectificatifs n° 2 et n° 8 de 2013, pour un montant de 1,79 milliard d'euros. Ces versements correspondaient à des crédits de paiement inscrits dans le cadre financier pluriannuel européen 2007-2013² mais retardés à la suite d'une décision de novembre 2010.

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

¹ La question du périmètre est importante pour permettre des comparaisons dans le temps : en effet, le champ du budget de l'État est amené à évoluer d'une année à l'autre. Certaines dépenses externalisées sont réintégrées, d'autres au contraire sont confiées à des organismes extérieurs (les collectivités territoriales, par exemple). Ces changements sont neutralisés afin que ne soient pris en compte que les mouvements ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique. Ces mesures, appelées « mesures de transfert » ou « mesures de périmètre » selon les entités concernées, sont récapitulées dans la charte de budgétisation qui accompagne le projet de loi de finances initiale de l'année.

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

2. L'exclusion de certains comptes d'affectation spéciale

L'exclusion de certains comptes d'affectation spéciale (CAS) dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général fait l'objet d'interrogations de la part de la Cour des comptes¹. Il s'agit d'une fraction des dépenses de gestion du patrimoine immobilier de l'État, des dépenses du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » pour la norme « zéro valeur » d'une part, de la variation du solde du CAS « Pensions » correspondant à son fonds de roulement pour la norme « zéro volume » d'autre part.

a. *Le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » et la norme « zéro valeur »*

Les ressources du CAS « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** » proviennent de la vente de fréquences hertziennes détenues par le ministère de la défense. Sans évoquer ici leur caractère pour le moins incertain, elles complètent explicitement les crédits de la mission « Défense » : ainsi le projet de loi de finances pour 2015 précise que « *le financement des investissements militaires par le budget général sera complété, en 2015, par des ressources exceptionnelles supplémentaires (cessions de fréquences hertziennes)* ».

Même si les recettes du CAS hertzien ont un caractère exceptionnel, **les dépenses du budget général qu'elles financent, n'ayant pas un caractère exceptionnel, pourraient être réintroduites dans la norme de dépenses « zéro valeur »**.

b. *La variation du fonds de roulement du CAS « Pensions » et la norme « zéro volume »*

Comme l'avait déjà observé notre collègue Francis Delattre lors de son contrôle budgétaire dédié à ce CAS², **des prélèvements sur le fonds de roulement (ou solde cumulé) du compte ont été opérés pour combler le déficit entre les recettes et les dépenses du CAS au cours de l'exercice**, en 2011 et en 2012. En revanche, le solde de 210 millions d'euros du CAS « Pensions » enregistré en fin d'année 2013 a permis d'atteindre un **solde cumulé du compte proche de 1 milliard d'euros** (987 millions d'euros).

La principale ressource du CAS « Pensions » correspond aux contributions des employeurs, inscrites aux budgets des missions en

¹ Cour des comptes, « Le budget de l'État en 2013 - résultats et gestion », mai 2014, recommandation n° 8.

² Francis Delattre, « Le compte d'affectation spéciale " Pensions " : un outil de transparence au service de la LOLF ? », rapport d'information du Sénat n° 652 (2012-2013), déposé le 10 juillet 2012.

dépenses de personnel relevant des pensions (« titre 2 CAS »), dans le champ de la norme « zéro volume ». Les prélèvements ou les versements sur la trésorerie du CAS « Pensions » tendent donc à modifier le respect de la norme « zéro volume », en se **substituant, le cas échéant, aux contributions employeurs pour assurer l'équilibre des comptes du CAS**. Les variations du fonds de roulement pourraient, dès lors, être prises en compte dans le calcul du respect de la norme « zéro volume ».

D. INFLATION ET RESPECT DE LA NORME

1. Les effets d'un « choc d'inflation » positif ou négatif sur les dépenses de l'État

L'écart entre l'inflation anticipée et l'inflation observée peut donner plus ou moins de marge de manœuvre au Gouvernement. L'inflation prévue est celle qui sert de base à la budgétisation et à l'ouverture des crédits budgétaires. Or **la dépense publique ne s'ajuste pas mécaniquement à la baisse ou à la hausse de l'inflation** : « *l'impact est partiel et produit ses effets avec retard¹* ». Si certaines dépenses sont réduites en cas de baisse de l'inflation, comme la charge de la dette indexée sur l'inflation (facilitant le respect de la norme « zéro volume »), une inflation plus faible que prévu est en revanche sans effet sur les prestations dont la progression a été gelée² ou la rémunération des fonctionnaires en raison de la stabilisation du point d'indice de la fonction publique.

Ainsi, dans le cas où l'inflation observée *a posteriori* est plus faible que l'inflation estimée *a priori*, les dépenses vont avoir tendance à augmenter plus vite que l'inflation, rendant plus difficile le respect de la norme de dépenses « zéro valeur ».

A l'inverse, si l'inflation observée est supérieure aux anticipations, la dépense publique ne s'ajustera pas immédiatement à la hausse et progressera plutôt moins vite que l'inflation, facilitant le respect de la norme de dépenses en valeur. Toutefois la charge de la dette indexée aura tendance à augmenter (rendant plus difficile le respect de la norme en volume). En outre, une hausse de l'inflation non anticipée produira ses effets sur les autres dépenses dès l'année suivante *via* l'indexation d'un certain nombre de dépenses, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, qui prévoient un « rattrapage » en fonction de l'écart d'inflation constaté l'année précédente. Il s'agit par exemple des pensions des fonctionnaires de l'État quand leur progression n'a pas été gelée, de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et, de manière

¹ Tome I du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2015, encadré 1, p. 14.

² Par exemple les retraites supérieures à 1200 euros.

plus marginale, d'autres dotations et allocations indexées sur l'inflation (notamment certaines prestations sociales).

2. L'application de la norme de dépense la plus contraignante

Afin de s'assurer qu'une inflation plus faible ou plus forte que les prévisions initiales ne permettra pas de contourner en partie les normes de dépenses, le rapport annexé au présent projet de loi¹ précise que : « *Pour chaque année de la programmation, ces deux règles sont respectées, ce qui conduit en réalité à faire systématiquement application de la plus contraignante* ».

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

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

¹ Rapport annexé au présent projet de loi, p. 74.

L'application de la norme de dépenses la plus contraignante selon l'inflation constatée

	Inflation plus faible en exécution qu'en prévision	Inflation plus forte en exécution qu'en prévision
Norme « zéro valeur »	Les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes (PSR) ne s'ajustent que partiellement à la baisse de l'inflation : progression tendancielle plus rapide que l'inflation	Les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes ne s'ajustent que partiellement à la hausse de l'inflation : progression tendancielle moins rapide que l'inflation
Norme « zéro volume »	La charge de la dette indexée sur l'inflation tend à diminuer Les dépenses de pension progressent plus lentement du fait d'une moindre revalorisation	La charge de la dette indexée sur l'inflation tend à augmenter Les dépenses de pension progressent plus vite du fait d'une revalorisation plus importante que prévu (avec rattrapage a posteriori de l'écart entre la prévision et l'estimation)
Norme la plus contraignante	Norme « zéro valeur » : maîtrise des dépenses du budget général et des PSR.	Norme « zéro volume » : compression de la charge de la dette et des dépenses de pension.

Source : commission des finances du Sénat

N.B. : on suppose ici que les pensions des fonctionnaires sont indexées sur l'inflation, ce qui est le cas¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN OBJECTIF DE STABILISATION EN VOLUME

Le présent article prévoit **une stabilisation en volume à 372,95 milliards d'euros des dépenses de l'État**, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des taxes affectées mentionnées à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Ce montant est exprimé **en euros constants 2014** et fera l'objet d'une **actualisation annuelle en fonction de la prévision d'inflation**² associée au projet de loi de finances de l'année.

B. UNE TRAJECTOIRE DE BAISSÉ EN VALEUR D'ENVIRON 7 MILLIARDS D'EUROS

Hors charge de la dette et hors dépenses de pension des fonctionnaires (contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions »),

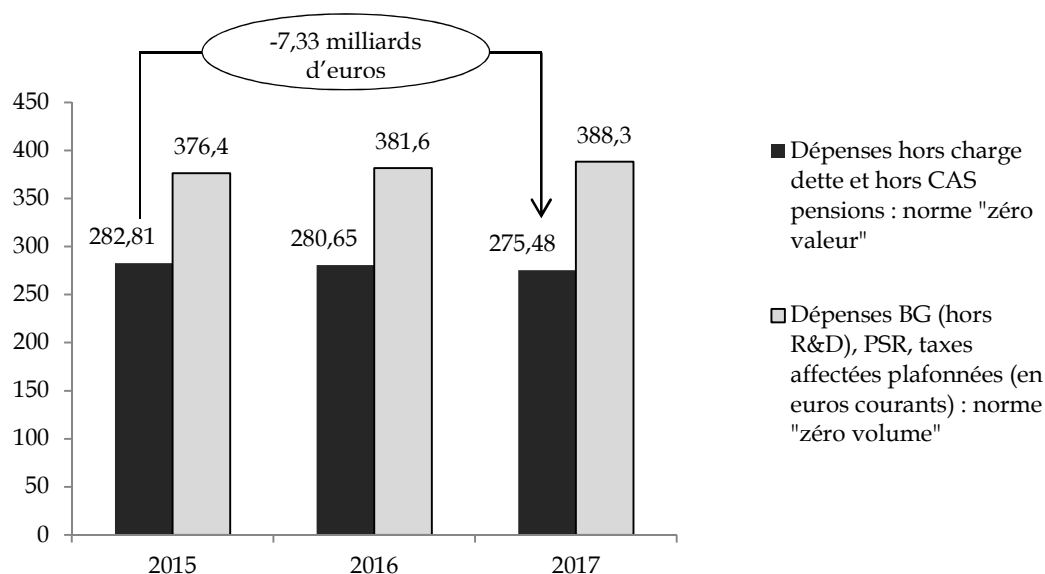
¹ La revalorisation a été décalée du 1^{er} avril au 1^{er} octobre par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

² Prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac.

l'agrégat doit diminuer en valeur de 2015 à 2017 d'environ 7 milliards d'euros.

Il passerait de 282,81 milliards d'euros en 2015 à 280,65 milliards d'euros en 2016, puis à 275,48 milliards d'euros en 2017 (voir tableau ci-dessous).

L'évolution des dépenses de l'État de 2015 à 2017 en milliards d'euros - la double norme « zéro valeur » et « zéro volume »



Source : commission des finances du Sénat à partir de la LPFP 2014-2019

N.B. : l'hypothèse d'inflation retenue pour la période 2015-2017 est celle de la loi de programmation, soit 0,9 % en 2015, 1,4 % en 2016 et 1,75 % en 2017.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que **l'existence d'une double norme constitue un outil de pilotage efficace de l'évolution des dépenses de l'État**, bien que cette **norme soit incomplète et parfois contournée**. À cet égard, on rappellera que le Gouvernement a, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, écarté certaines opérations du calcul de la norme de dépense, pour un montant d'environ 1,7 milliard d'euros au seul titre des transferts de fiscalité aux collectivités territoriales, et ce, de manière difficilement justifiable au regard de la charte de budgétisation qu'il a lui-même établie.

Il convient par ailleurs de souligner que l'exclusion d'éléments au titre de leur caractère « exceptionnel » ne semble pas toujours justifiée et fait l'objet d'interrogations marquées et récurrentes de la Cour des comptes¹. En effet, cette notion ne figure dans aucun texte budgétaire normatif. Au surplus, son interprétation est sujette à caution : par exemple, la dotation au MES, qui est effectuée de façon annuelle depuis 2012, peut difficilement être qualifiée d'exceptionnelle dans la mesure où elle est prévisible, les autorisations d'engagement qui fondent les crédits de paiement décaissés en 2013 et 2014 ayant été prévues dans leur intégralité dès 2012. De même, l'exclusion de la norme de dépenses d'une partie des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne en 2013 pose question dans la mesure où, même si ce prélèvement solde des opérations antérieures à l'exercice 2013, il a malgré tout un impact sur le niveau des dépenses budgétaires et donc sur l'endettement. Comme l'observe la Cour des comptes², « *au-delà des arguments présentés par le ministère du budget, c'est bien en réalité l'incapacité à absorber des dépenses aussi significatives dans la norme qui motive leur classement en "dépenses exceptionnelles" »* ».

Quant à la trajectoire budgétaire proposée par le présent article, votre rapporteur considère que **les économies qu'elle propose sont à la fois insuffisantes et insuffisamment documentées**. Il relève en particulier le dynamisme de certaines dépenses de « guichet » que le gel des prestations correspondantes ne saurait suffire à contenir dans un contexte de faible inflation, et pour lesquelles aucune réforme d'ampleur n'est mise en œuvre.

Aussi, sur la proposition de votre rapporteur, la commission a supprimé le présent article.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé cet article.

¹ Cour des comptes, « Le budget de l'État en 2013 – résultats et gestion », mai 2014, et « Résultats et gestion budgétaire de l'État - exercice 2012 », mai 2013.

² Cour des comptes, « Le budget de l'État en 2013 – résultats et gestion », mai 2014, p. 126.

ARTICLE 9

Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs

Commentaire : le présent article prévoit que le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs tel qu'il résulte de la loi de finances pour 2015 est stabilisé sur la période de programmation, soit de 2015 à 2019.

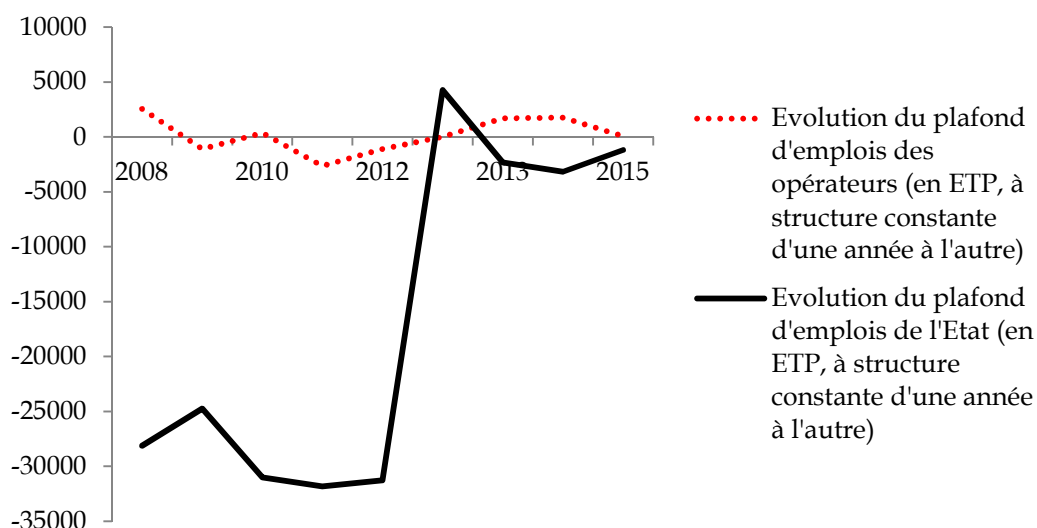
I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à stabiliser les effectifs non seulement de l'État, mais aussi de ses opérateurs, sur la période de programmation, au niveau autorisé par la loi de finances pour 2015. Il reprend les dispositions de l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Aucun chiffre d'effectif n'est donné : les variations de périmètre du budget général et des budgets annexes impliquent en effet des retraitements chaque année pour être en mesure d'effectuer des comparaisons sur un agrégat constat. Par ailleurs, cette stabilisation s'entend sur l'ensemble de la période de programmation. Avant ce terme, le solde des créations et des suppressions d'emplois par rapport aux années antérieures peut être temporairement positif ou négatif.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution du plafond d'emplois du budget général de l'État depuis 2008.

Évolution annuelle du plafond d'emplois du budget général de l'État de 2008 à 2015



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires et des réponses au questionnaire du rapporteur.

N.B. : Un ETPT est un emploi équivalent temps plein travaillé.

En 2015, les effectifs de l'État¹ devraient s'élever à 1 903 238 ETPT², en baisse de 1 278 EPTP et ceux des opérateurs, à 397 664 ETP.

L'inclusion des opérateurs dans la norme d'évolution des emplois est une novation issue de la précédente loi de programmation pour les années 2012-2017 et se justifie par le dynamisme des dépenses de personnel des opérateurs de l'État. En effet, comme le souligne le récent rapport de l'inspection générale des finances portant sur les agences de l'État³, « concernant les effectifs et les masses salariales des agences, leur croissance apparaît significativement plus rapide que celle de l'État. Par exemple, les effectifs des opérateurs sont passés de 417 296 à 442 830 agents entre 2007 et 2012, soit une augmentation globale de + 6,1 %. Sur la même période, les effectifs de l'État ont à l'inverse décru d'environ - 6 % ».

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

¹ Budget général et budgets annexes.

² Équivalent temps plein travaillé.

³ Inspection générale des finances publiques, L'État et ses agences, mars 2012, p. 1.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que la stabilisation des effectifs n'est pas suffisante.

Les dépenses de personnel du budget général de l'État représentent 121 milliards d'euros¹ pour 2015, soit plus d'un tiers des dépenses de l'État. Il s'agit donc d'un levier majeur pour réaliser des économies pérennes et permettre à terme de réduire l'endettement.

Le Gouvernement fait preuve d'un attachement dogmatique au maintien des effectifs de la fonction publique. Celui-ci conduit nécessairement à réduire les perspectives salariales des fonctionnaires : dans un contexte où la masse salariale doit être maîtrisée, l'absence de suppressions de postes se traduit par une stagnation des traitements des fonctionnaires et de leur pouvoir d'achat, avec le gel du point d'indice et la réduction des enveloppes de mesures catégorielles².

De tels ajustements sur les salaires sont certes douloureux pour les fonctionnaires ; ils ne suffisent pas, en outre, à assurer une maîtrise pérenne de la masse salariale. Comme le souligne la Cour des comptes, « dans le contexte nouveau d'une stabilisation des effectifs, les mesures salariales déjà mobilisées pourraient se révéler insuffisantes pour maintenir la stabilisation en valeur de la masse salariale. Les risques identifiés dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013 se sont matérialisés et pourraient se prolonger en 2014, en particulier les moindres départs en retraite qui compliquent la réalisation du schéma d'emplois, les dépassements de la mission Défense et le dynamisme des "mesures diverses" ».

Non seulement les salaires stagnent, mais ils se tassent : l'essentiel des mesures catégorielles est concentré sur les bas salaires (catégorie C) tandis que les catégories A et B ne voient pas leurs rémunérations évoluer dans les mêmes proportions. À cet égard, on relèvera la déclaration du Premier ministre, à l'occasion de l'installation du conseil national des services publics, le 9 octobre dernier, alertant sur les conséquences d'une situation que l'actuelle majorité a pourtant largement contribué à créer : « Nous proposons d'ouvrir un vaste chantier sur plusieurs années de revalorisation des grilles indiciaires des fonctionnaires. Il nous faut répondre au très fort tassement des amplitudes de rémunération depuis 20 ans. Si rien ne change, en 2017, un cadre de catégorie A débutera sa carrière au SMIC soit au même niveau qu'un agent de catégorie C ».

Ces éléments conduisent à poser la question de l'attractivité de la fonction publique, même dans un contexte de taux de chômage record : elle

¹ Tableau de comparaison, par titre, mission et programme, des crédits proposés pour 2015 à ceux votés pour 2014 (hors fonds de concours) annexé au projet de loi de finances pour 2015.

² Ces mesures catégorielles devraient représenter, en moyenne, 177 millions d'euros par an sur la période 2015-2017, dont 245 millions d'euros au seul titre de l'année 2015, contre environ 500 millions d'euros par an au cours de la précédente législature.

est, de l'aveu de la ministre de la santé Marylise Lebranchu, un « *problème* »¹. Les postes créés dans l'Éducation nationale peinent à être pourvus : la politique du Gouvernement « se mord la queue » et **à trop vouloir préserver les effectifs, c'est la qualité de l'emploi public qui en pâtit**. De nombreux rapports soulignent d'ailleurs la nécessité d'une rénovation des pratiques managériales au sein des ministères² : au-delà d'une crispation gouvernementale sur le nombre de fonctionnaires qu'il s'agirait de préserver à tout prix, c'est plutôt leurs missions et le contexte dans lequel ils sont amenés à les remplir qu'il faut repenser, en ne s'interdisant pas de réfléchir sur des sujets tels que le temps de travail des fonctionnaires, l'absentéisme, la culture du résultat.

Sur la proposition de votre rapporteur, votre commission a donc amendé cet article en considérant que la stabilisation des effectifs ne doit pas être un objectif en soi, mais un plafond qu'il s'agit de ne pas dépasser. Cette modification n'empêche certes pas le Gouvernement de poursuivre dans la voie qu'il a choisie, dont votre rapporteur conteste le bien-fondé dans le contexte budgétaire actuel, mais le « libère » d'un dogme pour l'avenir.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Entretien paru dans le journal « Acteurs publics » en date du 30 septembre 2014 (disponible en ligne : <http://www.acteurspublics.com/2014/09/29/marylise-lebranchu-nous-avons-un-probleme-d-attractivite-dans-la-fonction-publique>).

² Institut Montaigne, « Temps de travail : mettre fin aux blocages », octobre 2014, rapport sur la fonction publique présenté au Premier ministre par M. Bernard Pêcheur, octobre 2013.

ARTICLE 10

Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie

Commentaire : le présent article encadre l'évolution, au cours de la période 2015-2017, des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait introduit deux nouveaux outils de pilotage des dépenses de sécurité sociale en définissant une trajectoire pluriannuelle, en montants, de **l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS)** et de **l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**¹. L'inscription de ces derniers dans les lois de programmation des finances publiques constitue désormais une exigence de l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ces deux objectifs permettent d'**inscrire pleinement les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) dans la programmation des finances publiques**. En effet, conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les lois de financement fixent les objectifs de dépenses, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base. À cet égard, il convient de rappeler que **le périmètre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) diffère sensiblement de celui, plus large, des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale**, qui intègre également les régimes complémentaires obligatoires, le régime d'indemnisation chômage, les fonds participant au financement des organismes de sécurité sociale, etc. En application de l'article 2 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale² (LOLFSS), « *tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ». Le dernier document triennal est annexé au projet de loi de financement pour l'année 2015.

¹ Toutefois, il convient de rappeler que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2014 avait arrêté un taux plafond d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour chaque année de la période de programmation concernée.

² Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Instauré en 1996, l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) joue, quant à lui, un rôle particulier. Cet objectif, qui comprend notamment les dépenses inhérentes aux soins de ville, aux établissements de santé ou encore aux établissements et services médico-sociaux, représente le montant prévisionnel des dépenses de l'assurance maladie. Il est voté chaque année par le Parlement dans le cadre des LFSS. Le taux d'évolution étant, par définition, inférieur à la croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie, des **mesures nouvelles d'économies sont proposées chaque année afin d'assurer le respect de l'ONDAM**. En outre, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie¹ a introduit dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-4-1 créant un « Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie [...] chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales d'assurance maladie et l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de [l'ONDAM] ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, à périmètre constant, les montants que ne peuvent excéder l'**objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale** (ROBSS) et l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) pour les années 2015 à 2017. Aussi, pour cette période, vient-il modifier la trajectoire qui avait été arrêtée par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

S'agissant des dépenses des ROBSS, le « point d'arrivée » en 2017 est inférieur à celui qui figurait dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, d'une part, en raison de **données d'exécution favorables au titre des années passées** et, d'autre part, d'un **infléchissement du rythme prévisionnel de progression de ces dépenses**.

Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base (ROBSS)

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	454,7	469,9	484,6	499,6	514,8	531,0
LPFP 2014-2019				476,6	486,8	498,3

Sources : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Il en va de même pour l'**objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM) dont le niveau et le rythme d'évolution sont également

¹ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

abaissés au bénéfice, notamment, d'une sous-consommation des dépenses entrant dans le champ de celui-ci lors des derniers exercices. **Alors que la précédente loi de programmation des finances publiques prévoyait une évolution moyenne de l'ONDAM de 2,5 % par an entre 2015 et 2017, ce taux est ramené à 2 % par le présent projet de loi.**

Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2012-2017	170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8
LPFP 2014-2019				182,3	186,0	189,5

Sources : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans son principe, la démarche consistant à définir une trajectoire pluriannuelle de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) - initiée par le troisième gouvernement dirigé par François Fillon - paraît, à bien des égards, indispensable. En effet, les dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale représentaient 462,9 milliards d'euros en 2013 selon les données relatives à l'exécution contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, soit **une part substantielle des dépenses des administrations publiques**. Aussi les dépenses relevant des lois de financement de la sécurité sociale ne pouvaient-elles pas rester à l'écart de la programmation pluriannuelle des finances publiques, sauf à ôter toute utilité à cette dernière.

Par ailleurs, il faut rappeler que les administrations de sécurité sociale porteraient une large part du programme de 50 milliards d'euros d'économies annoncé par le Gouvernement pour la période 2015-2017. Ainsi, l'annexe au présent projet de loi annonce **10 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de protection sociale hors assurance maladie**, devant reposer sur la réforme des retraites, adoptée en 2013, celle de l'assurance chômage, intervenue au premier semestre de cette année, ou encore celle de la politique familiale. En outre, **10 milliards d'euros d'économies interviendraient sur les seules dépenses relevant de l'ONDAM**. Pour cela,

le Gouvernement souhaite ramener le taux d'évolution en valeur de l'ONDAM à environ 2 % par an en moyenne entre 2015 et 2017.

Le tableau ci-après permet d'illustrer la « mécanique » selon laquelle les 10 milliards d'euros d'économies doivent être réalisés dans le domaine de l'assurance maladie. Le Gouvernement estime que **les dépenses relevant de l'ONDAM affichent un tendancier de croissance de 3,9 % par an**. Aussi, **afin d'abaisser le taux effectif d'évolution, il est nécessaire de réaliser un certain montant d'économies chaque année** – qui figurent dans les projets de loi de financement de la sécurité sociale sous la notion de mesures nouvelles d'économies. Il apparaît donc que **près de 3,5 milliards d'euros d'économies devraient être réalisées en moyenne entre 2015 et 2017, de manière à respecter les cibles d'évolution de l'ONDAM** présentées dans le présent article.

Évolution prévisionnelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et économies sous-jacentes

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
ONDAM (évolution en %)	178,3 (+ 2,6 %)	182,3 (+ 2,1 %*)	186,0 (+ 2,0 %)	189,5 (+ 1,9 %)
Montant des économies à réaliser**	-	3,2	3,4	3,8

* L'ONDAM prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015 est en progression de 2,1 %, après prise en compte des changements de périmètre.

** Le montant des économies à réaliser est calculé sur la base du tendancier de croissance des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM, qui était estimé à 3,9 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015. Pour l'année 2014, le montant des économies à réaliser correspond à celui estimé par le Gouvernement

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015)

De manière générale, comme pour les autres champs de la dépense publique, votre rapporteur estime que le rythme des économies proposé à travers les trajectoires des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est insuffisant pour garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques et le respect des engagements européens de la France. Il y voit, encore une fois, **la conséquence d'une absence de volonté de procéder à des réformes de structure devant permettre durablement l'accroissement tendancier des dépenses des administrations publiques**.

Le cas des dépenses d'assurance maladie est particulièrement illustratif de cet état de fait. Au bénéfice de la sous-exécution de l'ONDAM constatée au titre des années passées, le Gouvernement prévoit un

ralentissement important de l'évolution des dépenses d'assurance maladie dans le cadre du présent article. À titre d'exemple, **les dépenses dans le champ de l'ONDAM ont été inférieures de 1,7 milliard d'euros à la prévision en 2013**, progressant ainsi de 2,2 % par rapport à 2012. Cette sous-exécution était imputable aux soins de ville, pour 1,3 milliard d'euros, et aux établissements de santé, à hauteur de 0,4 milliard d'euros. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹, les « *écarts en exécution croissants constatés dans le domaine des soins de ville ne sont pas principalement la conséquence d'une meilleure gestion ou d'un effort important. Ils sont avant tout expliqués par un effet de base et par différents erreurs ou biais de prévision, les uns structurels, les autres spécifiques à 2013 et qui pèsent particulièrement sur la prévision des indemnités journalières et du médicament* »².

Ce constat tend à fragiliser la crédibilité du programme d'économies avancé par le Gouvernement au titre de la période 2015-2017, qui repose, pour un cinquième, sur la maîtrise des dépenses relevant de l'ONDAM. En effet, rien ne garantit que les « effets d'aubaine » dont le Gouvernement a jusqu'à présent profité se répèteront à l'avenir. À cet égard, l'avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie du 7 octobre 2014³ relève que le respect de l'objectif pour 2014, révisé par la loi de financement rectificative du 8 août 2014 – afin de tenir compte de la sous-exécution estimée de l'ONDAM en 2013 –, reposerait en particulier sur la mobilisation des crédits mis en réserve. **Ceci semble bien démontrer qu'en dehors des évolutions opportunes des dépenses de santé, qui ne découlent généralement pas des efforts de gestion déployés, les marges de manœuvre sont en réalité limitées.** Aussi votre rapporteur y voit-il encore la marque d'une gestion budgétaire qui relève essentiellement du « bricolage », assise sur des économies qui n'en sont fondamentalement pas et sur la mobilisation de dispositifs de mise en réserve des crédits.

Pour autant, **il est peu probable que le Gouvernement puisse continuer à faire l'économie d'une réflexion approfondie afin d'infléchir durablement l'évolution des dépenses publiques en général, et les dépenses de sécurité sociale en particulier.** À ce titre, l'avis précité du Comité d'alerte a rappelé que « *le taux de progression de l'ONDAM prévu pour 2015 s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle de 2 % en moyenne sur la période 2015-2017 fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques et soulign[é] que des réformes structurelles sont nécessaires pour infléchir durablement l'évolution des dépenses d'assurance maladie* ».

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2014.

² Ibid., p. 227.

³ Cf. avis du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie n° 2014-3 du 7 octobre 2014 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Dans ces conditions, eu égard à la crédibilité insuffisante des mesures annoncées à ce jour par le Gouvernement afin de respecter les objectifs qu'il fixe dans le présent article, celui-ci a été supprimé.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 11

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

Commentaire : le présent article institue un objectif, non contraignant, d'évolution des dépenses des collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN SUIVI COMMUNAUTAIRE DES FINANCES DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La mise en place de l'euro a impliqué la création de mécanismes communautaires de discipline budgétaire, afin d'améliorer la coordination des politiques nationales et d'éviter que les comportements peu rigoureux d'un État ne pèsent sur ses partenaires, partageant désormais une même monnaie.

Ces règles ont pris la forme des critères de convergence fixés dans le traité de Maastricht, précisés par le « pacte de stabilité et de croissance » adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et complétés par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Elles **prennent en considération le déficit et la dette des administrations publiques dans leur ensemble** (« toutes APU »), c'est-à-dire de l'État et des organismes qui y sont rattachés, des administrations de sécurité sociale, mais aussi des collectivités territoriales.

B. UNE PRÉSENCE LIMITÉE DES FINANCES LOCALES DANS LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Une présence limitée dans le dispositif des lois de programmation

Conformément à ce suivi global des finances publiques, **les finances locales n'étaient pas absentes des précédentes lois de programmation, mais leur présence était toutefois limitée**, surtout si on la compare à celle des autres sous-secteurs.

Ainsi, le chapitre II de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017¹, actuellement en vigueur, consacré à « l'évolution des dépenses

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

publiques sur la période 2012-2017 », fixe les normes annuelles d'évolution des dépenses de l'État (article 6) et de ses opérateurs (article 8), prévoit la stabilisation de leurs effectifs (article 7) et fixe des normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale (article 10).

Le pilotage des dépenses publiques

Les dépenses publiques dans leur ensemble sont pilotées au niveau des différents sous-secteurs.

Le pilotage des dépenses de l'État, assuré par la direction du budget, est ancien et précis et s'étend progressivement aux organismes divers d'administration centrale, notamment à travers l'encadrement des taxes affectées. Le pilotage des dépenses des organismes de sécurité sociale, à travers les lois de financement de la sécurité sociale et l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), est plus récent et moins contraignant. Enfin, le pilotage des dépenses des collectivités dans leur ensemble est à inventer.

S'agissant des collectivités territoriales, l'article 9 se contente de poser le principe de leur contribution à l'effort de redressement des finances publiques, « selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées ».

Les collectivités sont donc le seul sous-secteur dont les dépenses ne sont pas encadrées par une norme d'évolution, en application du principe constitutionnel de libre administration.

Elles sont néanmoins concernées par d'autres articles. L'article 2 du chapitre I^{er}, relatif aux objectifs globaux des finances publiques contenait ainsi une décomposition par sous-secteur des prévisions d'évolution du solde public.

L'article 13, dans le chapitre III consacré à « L'évolution des dépenses de l'État », concerne les collectivités territoriales puisqu'il fixe **l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités**¹.

Enfin, l'article 19 prévoit que le rapport du Gouvernement sur le bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation, transmis chaque année au Parlement, est soumis pour avis au comité des finances locales (CFL). C'est ainsi que le 25 juin 2013, le CFL a « pris acte » du bilan communiqué par le Gouvernement ; lors de sa séance du 1^{er} juillet dernier, il a en revanche estimé qu'il ne disposait pas de l'ensemble des informations nécessaires pour se prononcer.

¹ Voir le commentaire de l'article 14 du présent projet de loi.

2. Une prévision d'évolution des dépenses et des recettes dans le rapport annexé

Le rapport annexé à la loi de programmation pour 2012-2017 précitée présentait en revanche une prévision d'évolution annuelle des dépenses des administrations publiques locales, retracée dans le tableau ci-dessous :

Réalisation et prévisions d'évolution des dépenses des administrations publiques locales dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017

(évolution annuelle en volume)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévision	0,4 %	0,8 %	0,5 %	0,2 %	0,8 %	1,4 %
Réalisation	1,6 %	2,5 %	-	-	-	-

Source : Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 – 2017 et Institut national de la statistique et des études économiques

S'agissant des recettes des collectivités, le rapport annexé prévoyait qu'elles évoluent « à un rythme un peu inférieur à l'activité [...] du fait notamment de la baisse des concours financiers de l'État¹ ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉAFFIRMATION DU PRINCIPE D'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Le I du présent article reprend les dispositions de l'article 9 de l'actuelle loi de programmation, en prévoyant que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées ».

¹ La baisse des concours financiers de l'État était alors prévue à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2015 par rapport à 2013.

B. LA MISE EN PLACE D'UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES LOCALES

1. La mise en place de l'objectif

Le II institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel), sur le modèle de l'Ondam. Son contenu n'est pas nouveau, dans la mesure où le rapport annexé à la précédente loi de programmation comportait déjà une prévision d'évolution des dépenses locales, mais **cette prévision se voit conférée une valeur d'objectif.**

Il reprend en cela partiellement la proposition n° 48 du rapport Lambert-Malvy¹ : « *sans être prescriptif [...] identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales* ».

L'Odedel proposé par le Gouvernement est retracé dans le tableau ci-dessous.

Objectif d'évolution de la dépense publique locale

(évolution annuelle en valeur)

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

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

Croisées avec les données de l'observatoire des finances locales pour 2013 et combinées aux prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement (cf. *infra*), ces pourcentages d'évolution aboutissent à **une augmentation des dépenses, en valeur, de 11,7 milliards d'euros en 2017 par rapport à 2013, répartis entre une hausse de 14,4 milliards d'euros des dépenses de fonctionnement et une diminution de 2,7 milliards d'euros des dépenses d'investissement.**

¹ « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

Hypothèses d'évolution des dépenses locales 2013-2017 selon le Gouvernement

(en milliards d'euros ou en pourcentage d'évolution annuelle)

		2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013
Dépenses totales	Montant	220,8	223,4	224,1	228,2	232,5	+ 11,7
	Évolution en valeur	-	+ 1,2 %	+ 0,3 %	+ 1,8 %	+ 1,9 %	+ 5,3 %
Dépenses de fonctionnement	Montant	162,5	166,9	169,9	173,6	176,9	+ 14,4
	Évolution en valeur	-	+ 2,7 %	+ 1,8 %	+ 2,2 %	+ 1,9 %	+ 8,9 %
Dépenses d'investissement	Montant	58,3	56,6	54,2	54,5	55,6	- 2,7
	Évolution en valeur	-	- 3,0 %	- 4,1 %	+ 0,5 %	+ 1,9 %	- 4,7 %

Source : commission des finances du Sénat à partir du présent projet de loi et des données de l'observatoire des finances locales (OFL)

On notera que dans ce tableau, la diminution de l'investissement en 2014 et 2015 est moins importante que celle retracée dans le rapport annexé (respectivement - 5 % et - 6%). Cette différence s'explique par le fait que les chiffres du rapport annexé s'appliquent aux dépenses au sens de la comptabilité nationale, qui regroupent également les dépenses des organismes divers d'administration locale (agences de l'eau, chambres consulaires, établissements publics locaux, ...).

Le dernier alinéa du II précise la définition de la dépense publique retenue pour l'application du présent article : il s'agit de la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nette des amortissements d'emprunt. Celles-ci s'élèvent, en 2013, à **220,8 milliards d'euros**. L'objectif **ne distingue donc pas les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement**.

Ces dispositions prennent place dans le titre I^{er} « Orientations pluriannuelles des finances publiques » du présent projet de loi de programmation et n'ont donc pas de caractère normatif. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, l'a d'ailleurs rappelé devant l'Assemblée nationale : « *cet article n'a aucune portée normative* »¹.

Par ailleurs, si cet objectif n'est pas décliné par catégorie de collectivités, le second alinéa de **l'article 28** du présent projet de loi prévoit qu'à compter de 2016, le Gouvernement présente au comité des finances locales (CFL), sur l'ensemble de la période de programmation, une **décomposition de cet objectif par types de collectivités**, en distinguant, au sein du bloc communal, les dépenses des communes et celles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

¹ Deuxième séance du mercredi 15 octobre 2014 (XIV^e législature).

2. Les hypothèses qui sous-tendent cet objectif

Si, en ce qui concerne les collectivités, le dispositif du présent projet de loi porte essentiellement sur l'évolution des dépenses, les hypothèses qui sous-tendent cet objectif sont précisées dans le rapport annexé.

Le ralentissement de la progression des dépenses locales (+ 1,4 % par an en moyenne sur la période contre + 2,3 % par an en moyenne entre 2009 et 2013) serait **la conséquence, d'après les hypothèses du Gouvernement¹, de la baisse de 11 milliards d'euros des dotations** sur la période².

S'agissant des ressources, le rapport annexé précise que la baisse des dotations permettra « de ramener la progression de l'ensemble des ressources à un rythme proche de l'inflation sur les trois prochaines années ». Plus précisément, il prévoit qu'au total, « **les recettes des collectivités progresseront de 10 milliards d'euros entre 2014 et 2017** ».

Enfin, s'agissant du solde annuel des administrations publiques locales, il évoluerait conformément au tableau ci-dessous.

Besoin de financement des administrations publiques locales

(en milliards d'euros)

2014	2015	2016	2017
- 7,2	- 6,1	- 7,2	- 7,8

Source : Rapport annexé au présent projet de loi

C. LE SUIVI DE CET OBJECTIF

Le suivi de cet objectif est abordé à l'article 28 du présent projet de loi. Votre rapporteur a néanmoins considéré qu'il était plus cohérent de commenter conjointement la définition de l'objectif et son suivi.

Le premier alinéa de l'article 28 prévoit que **le Gouvernement présente chaque année au CFL, avant le débat d'orientation budgétaire (c'est-à-dire au début de l'été), un bilan de cet objectif.**

En revanche, **aucune conséquence n'est prévue en cas d'écart à l'objectif fixé.**

¹ Le rapport annexé précise que la baisse des concours financiers de l'État « devrait inviter les collectivités locales à une maîtrise accrue de leurs dépenses de fonctionnement ».

² Sur ce point, voir le commentaire de l'article 14.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC), l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un **amendement complétant le tableau d'évolution de la dépense publique locale, afin d'y préciser l'évolution des dépenses de fonctionnement.**

Dès lors, l'Odedel est présenté conformément au tableau ci-dessous.

Objectif d'évolution de la dépense publique locale

(évolution annuelle en valeur)

	2014	2015	2016	2017
Dépenses totales	1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %
Dont dépenses de fonctionnement	2,7 %	1,8 %	2,2 %	1,9 %

Source : Texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 21 octobre 2014

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, **deux amendements identiques complétant le présent article par un III**, présentés par les députés écologistes et par Yann Galut et Régis Juanico (groupe SRC). Ces amendements visent à **associer le CFL à l'établissement de cet objectif et à son pilotage, ainsi que de le doter de pouvoirs quant à son respect**, en prévoyant :

- que l'Odedel est déterminé après consultation du comité des finances locales (CFL) ; ce point s'inspire de la proposition n° 47 du rapport Lambert-Malvy précité, qui préconisait la participation des associations d'élus à la définition du programme de stabilité ;

- que cet objectif est « suivi et piloté » au cours de l'exercice, « en lien permanent » avec le CFL ; l'amendement ne précise cependant pas l'instance qui serait chargée de suivre l'objectif, ni en quoi consiste son pilotage et la consistance du « lien permanent » ;

- que le CFL dispose « des mêmes pouvoirs que les organismes de sécurité sociale pour l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ».

Malgré l'ambiguïté de la rédaction retenue par nos collègues députés notamment sur ce dernier point, il semble qu'il faille y voir une référence au comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, prévu à l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale. Pour mémoire, celui-ci est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement, les caisses nationales d'assurance maladie et l'Union nationale des organismes

d'assurance maladie complémentaire, en cas de dérapage par rapport à l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Une fois qu'ils ont été mis en garde par le comité d'alerte, il appartient aux caisses nationales et à l'État de proposer des mesures de redressement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PRINCIPE LOUABLE À CONDITION D'Y ASSOCIER RÉELLEMENT LES COLLECTIVITÉS ET DE LEUR DONNER LES MOYENS DE LE RESPECTER

1. L'absence d'association des collectivités territoriales

Votre rapporteur considère que **les collectivités territoriales doivent participer à l'effort de redressement des finances publiques**. Elles représentent en effet environ 20 % des dépenses publiques et il paraît difficile de réduire le poids de ces dépenses dans le PIB sans solliciter le secteur local.

De même, tout pilotage des finances publiques nécessite de pouvoir au moins anticiper l'évolution de la dépense locale, dès lors que, dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, il n'y a pas de différence de traitement entre les finances publiques locales et nationales. Votre rapporteur est donc **favorable au principe de la mise en place d'un objectif indicatif d'évolution des dépenses des collectivités**, comme il en existe pour l'État et la sécurité sociale.

Il considère par ailleurs que la mise en place de cet objectif ne contrevient pas au principe de libre administration des collectivités territoriales, dans la mesure où il n'a pas de caractère contraignant.

Cependant, la méthode retenue pour fixer cet objectif est au moins aussi importante que son contenu.

Comme le précisait le rapport Lambert-Malvy précité, « *le programme de stabilité ne fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les collectivités* » et celles-ci ne sont « *ni informées, ni consultées et encore moins associées à ce programme de stabilité* ». Alain Lambert et Martin Malvy en concluaient que « *la solidarité des collectivités territoriales avec la contrainte globale* » n'était ni assise « *sur une adhésion consentie* » ni « *légitimée par des travaux préparatoires* » ; « *un tel mécanisme suppose en effet un processus de dialogue sur les objectifs et l'identification des variables sur lesquelles les acteurs sont en mesure d'agir directement* ».

Votre rapporteur partage ce constat et considère que **le succès même de la mise en place d'un tel objectif repose sur l'adhésion des collectivités territoriales et donc sur leur association à sa définition.**

Or, force est de constater que les collectivités n'ont pas été associées à la mise en place de l'Odedel, que ce soit sur son principe même ou sur son niveau.

L'évaluation préalable de l'article précise que « *les élus ont pu se prononcer sur l'instauration de cet objectif lors de la présentation au CFL du rapport [Lambert-Malvy]* » : cette affirmation relève au minimum de la mauvaise foi, d'autant plus que ledit rapport a été présenté au groupe de travail du CFL sur les dotations et la péréquation¹ et non au CFL dans son ensemble.

En lieu et place de ce dialogue, un climat de défiance s'est installé entre l'État et les collectivités, alimenté par la faible concertation sur les mesures du projet de loi de finances pour 2015. Plutôt que d'être associées à ces évolutions, les collectivités se sentent stigmatisées par les discours de l'exécutif.

Pourtant, la situation financière des collectivités territoriales est relativement saine, comme le soulignait un grand défenseur des collectivités : « *Je rappelle que 80 % de la dette publique en France, c'est la dette de l'État. Je rappelle que le déficit de l'État est 67 fois supérieur celui des collectivités locales. Je rappelle que les collectivités locales assurent plus des trois quarts de l'investissement public national. Et je rappelle enfin que les collectivités locales n'ont pas la possibilité de présenter leur budget de fonctionnement en déficit, et qu'il est interdit d'emprunter un euro pour leurs charges courantes. Si l'État était soumis aux mêmes contraintes que les collectivités locales, sa défaillance aurait été constatée depuis longtemps !* ».

Ces propos sont ceux du candidat François Hollande, lors de son discours de Dijon du 3 mars 2012.

2. La volonté du Gouvernement d'encadrer les collectivités sans leur donner de marges de manœuvre

Si la responsabilité est le corollaire de la liberté, la liberté doit être le corollaire de la responsabilité... Or force est de constater que **le projet du Gouvernement met en place un cadre destiné à responsabiliser les collectivités... mais sans leur donner les moyens d'atteindre cet objectif.**

On le sait, les frais de personnel représentent un des principaux postes des dépenses des collectivités : en 2013, ils se sont ainsi élevés à 56,6 milliards d'euros, soit plus de 35 % des dépenses de la section de fonctionnement hors intérêts de la dette et même 60 % si on en exclut les dépenses d'intervention.

Or sur ces dépenses, les collectivités territoriales n'ont que des marges de manœuvre limitées à court terme, puisque leurs personnels

¹ Réunion du 9 juillet 2014.

relèvent du statut de la fonction publique territoriale, régi par l'État. Par exemple, le décret portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique représente, à partir de 2013, un coût annuel supplémentaire de 47 millions d'euros. Les collectivités ne peuvent jouer que sur les départs en retraite, ce qui limite fortement leur capacité à réduire rapidement leurs dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, au-delà de cette rigidité de leurs dépenses, l'État leur impose chaque année de nouvelles normes, qui représentent un coût considérable.

La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) – désormais remplacée par le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – évalue chaque année le montant de ces dépenses nouvelles, retracées dans le tableau ci-dessous.

Coût des dépenses contraintes imposées par l'État aux collectivités

(en millions d'euros)

	2008 (sept. - déc.)	2009	2010	2011	2012	2013
Coût en année pleine pour les collectivités	455,2	580,4	577,0	727,9	1 580,0	1 853,0
Économies en année pleine pour les collectivités	343,0	22,2	133,6	304,3	249,7	181,8
Coût net pour les collectivités	112,2	558,2	443,4	423,6	1 330,3	1 671,2

Source : commission des finances à partir des données de la CCEN

En à peine plus de cinq ans, ce sont ainsi **4,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires qui ont été mises à la charge des collectivités**, sans donner lieu à aucune compensation. Et l'on observe que la tendance est à la hausse, en dépit des annonces solennelles qui ont pu être faites à ce sujet.

B. DES HYPOTHÈSES SOUS-JACENTES QUI INTERROGENT

On a vu précédemment que le Gouvernement prévoyait une hausse des dépenses locales de 11,7 milliards d'euros sur la période. Dans le même temps, le déficit annuel resterait relativement stable, évoluant entre 6 et 8 milliards d'euros par an.

Face à ces dépenses, le Gouvernement prévoit dans le rapport annexé que les recettes totales des collectivités augmenteraient de 10 milliards d'euros et même de 10,4 milliards d'euros d'après les précisions qui ont été apportées à votre rapporteur.

Combinées à la baisse des concours financiers de l'État, ces hypothèses sur l'évolution des recettes des collectivités permettent d'établir le tableau ci-dessous.

Hypothèses d'évolution des recettes des collectivités territoriales entre 2014 et 2017

(en milliards d'euros en comptabilité budgétaire)

	2015	2016	2017
Recettes supplémentaires par rapport à 2014	+ 2	+ 5,8	+ 10,4
<i>dont concours de l'État</i>	- 3,7	- 7,3	- 11,0
<i>dont autres recettes</i>	+ 5,7	+ 13,1	+ 21,4

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annexé

Les « autres recettes » des collectivités, c'est-à-dire essentiellement les recettes fiscales, devraient donc évoluer suffisamment pour compenser la baisse des dotations et – au moins partiellement – la hausse des dépenses afin d'éviter un accroissement de leur déficit. Plus précisément, **il faudrait qu'elles augmentent de 21 milliards d'euros en 2017 par rapport à 2014.**

Votre rapporteur a cherché à calculer quelle serait l'évolution « spontanée », c'est-à-dire par simple augmentation des bases, des ressources des collectivités territoriales sur cette même période. Pour ce faire, il a émis l'hypothèse simple qu'elles évolueraient conformément à la moyenne des dernières années. Le but n'étant pas de calculer précisément l'évolution des bases, mais de pouvoir juger la pertinence des prévisions du Gouvernement.

Ces calculs permettent d'établir le tableau ci-dessous.

**Hypothèses d'évolution des principales ressources des collectivités territoriales
 par simple augmentation des bases**

(en millions d'euros)

	Produit 2013	Évolution annuelle moyenne	Produit 2014 attendu	Produit 2015 attendu	Produit 2016 attendu	Produit 2017 attendu	2014 - 2017
Taxe d'habitation	20 248	3,52%	20 961	21 699	22 462	23 253	+ 2 292
Taxe foncière sur les propriétés bâties (communes et départements)	28 550	3,47%	29 541	30 566	31 626	32 724	+ 3 183
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1 002	1,50%	1 017	1 032	1 048	1 063	+ 46
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	6 935	2,48%	7 107	7 283	7 464	7 649	+ 542
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	16 323	2,70%	15 917	16 347	16 788	17 241	+ 1 324
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	9 515	4,25%	9 919	10 341	10 780	11 239	+ 1 320
Taxe intérieur de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	10 600	5,50%	11 183	11 798	12 447	13 132	+ 1 949
Total	93 173		95 645	99 066	102 616	106 301	+ 10 656

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'observatoire des finances locales

N.B. L'évolution annuelle moyenne a été calculée par rapport à l'évolution constatée sur les dix dernières années pour la TH et la TFPB, sur les huit dernières années pour les DMTO et la TFNB et sur les quatre dernières années pour la CFE et la CVAE. Pour la TICPE il s'agit de l'évolution du produit sur les quatre dernières années.

À partir de ces chiffres, on peut penser que **les collectivités territoriales peuvent espérer, en 2017, de l'ordre de 10,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires par rapport à 2014, par simple effet d'augmentation des bases.** Certes, cette estimation repose sur un calcul conventionnel et pêche probablement par optimisme, dans la mesure où l'évolution des DMTO sur les dernières années a globalement été très dynamique. De même le produit de CVAE connaît des évolutions très irrégulières qui fragilisent l'estimation du présent tableau.

De plus, il faut préciser que ces impositions ne couvrent pas l'intégralité des ressources des collectivités ; elles représentent néanmoins plus de 50 % des recettes hors concours de l'État et plus de 80 % des recettes fiscales, c'est-à-dire des ressources dynamiques.

Cependant, comparée aux 21,4 milliards d'euros de hausse des recettes hors concours de l'État évoqués dans le premier tableau du présent B, **cette estimation permet d'alimenter la crainte que la baisse des dotations ne se traduise en fait :**

– **par un effondrement de l'investissement local**, dans des proportions bien supérieures aux chiffres du Gouvernement ; une récente

note de conjoncture de la Banque postale évoque ainsi une baisse de l'investissement de 7,4 % en 2014 et une nouvelle diminution de même ampleur en 2015, « *cette succession de deux baisses aussi fortes [étant] une première* »¹ ;

– **par une augmentation de la pression fiscale**, le Gouvernement venant ponctionner indirectement le contribuable local, sous couvert d'avoir desserré l'étau sur le contribuable national en diminuant les dotations qu'il verse aux collectivités locales ;

– **et par une augmentation de la dette des collectivités** et donc de la dette publique dans son ensemble.

Sur le fondement de ce constat, votre rapporteur a souhaité des précisions du Gouvernement, qui viennent confirmer ses craintes.

Ainsi, la hausse spontanée des recettes fiscales des collectivités – par simple progression des bases – serait effectivement de 10 milliards d'euros sur la période ; les recettes supplémentaires proviendraient d'une hausse des taux (5,3 milliards d'euros supplémentaires) et d'une augmentation du produit des « autres ressources » (tarifs des services publics locaux par exemple) du même montant environ.

Ce sont donc bien les Français, en tant que contribuables et usagers locaux, qui devront compenser la baisse des dotations.

Le tableau ci-dessous présente les hypothèses précises retenues par le Gouvernement sur 2014 et 2015, qui comportent déjà 1,6 milliard d'euros de hausse de la pression fiscale. Les hypothèses d'évolution des bases et des taux ont été combinées aux données de l'observatoire des finances locales en matière de produits pour obtenir des montants chiffrés.

¹ Note de conjoncture « *Les finances locales – tendances 2014 et perspectives* », la Banque postale, octobre 2014.

Hypothèses du Gouvernement sur l'évolution des principales ressources fiscales des collectivités

(en pourcentage et en millions d'euros)

	Évolution 2014	Recettes supplémentaires 2014 par rapport à 2013	Évolution 2015	Recettes supplémentaires 2015 par rapport à 2014
Taxe d'habitation	+ 2,7 %	546,7	+ 5,0 %	1 018,9
<i>dont « effet taux »</i>	+ 0,5 %	101,2	+ 1,5 %	311,9
Taxe foncière sur les propriétés bâties	+ 3,9 %	1 113,5	+ 3,9 %	1 156,9
<i>dont « effet taux »</i>	+1,5 %	428,2	+1,6 %	474,6
Cotisation foncière des entreprises	+ 1,4 %	97,1	+ 4,3 %	295,3
<i>dont « effet taux »</i>	+ 1,0 %	69,4	+ 2,0 %	140,6
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	- 2,5 %	- 406,0	+ 7,4 %	1 177,9
Droits de mutation à titre onéreux	+ 8,6 %	765,4	+ 4,7 %	454,3
<i>dont « effet taux »</i>	+ 0,7 %	62,3	+ 0,3 %	29,0
TOTAL		2 116,6		4 103,3
<i>dont « effet taux »</i>		661,1		956,2

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du Gouvernement et du rapport de l'Observatoire des finances locales

N.B. L'effet taux des DMTO correspond à la hausse de taux autorisée en LFI 2014 ; les hypothèses d'évolution de la CVAE ont été décalées d'un an afin de tenir compte du décalage de l'année de perception entre la comptabilité nationale et la comptabilité budgétaire.

C. UN SUIVI DE L'OBJECTIF À REVOIR

Votre rapporteur partage le souci, exprimé par ses collègues députés, d'associer les collectivités territoriales à l'Odedel, que ce soit dans sa définition ou son suivi.

Il considère néanmoins que la rédaction retenue n'est pas satisfaisante, car ambiguë quant au rôle effectivement confié au CFL, l'analogie avec les « *pouvoirs des organismes de sécurité sociale* » n'étant pas pertinente.

* *

*

En définitive, le Gouvernement propose au Parlement d'adopter une norme d'évolution des dépenses des collectivités territoriales sans lui avoir démontré la crédibilité de ses hypothèses et sans s'être donné les moyens que cet objectif soit réellement utile, puisqu'en l'imposant unilatéralement aux collectivités, le Gouvernement a empêché leur adhésion à cette logique de programmation.

De plus, en l'absence de véritables marges de manœuvre pour les collectivités quant à leurs dépenses – notamment du fait des normes nouvelles imposées par l'État – il sera difficile pour elles de les limiter.

Ne pouvant cautionner le niveau choisi par le Gouvernement pour ledit objectif, **votre commission des finances a donc adopté un amendement supprimant les chiffres d'évolution annuelle, tout en conservant le principe d'un objectif.**

Elle a également précisé que le montant des dépenses prises en compte devait être **minoré du coût net des normes que l'État impose chaque année aux collectivités**, tel qu'il est calculé par le Conseil national d'évaluation des normes.

Enfin, elle a supprimé le paragraphe introduit par nos collègues députés sur le suivi de l'objectif, à l'exception des dispositions prévoyant la consultation du CFL sur la définition de l'objectif.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 12

Mise en réserve des crédits de l'État et des dépenses d'assurance maladie

Commentaire : le présent article prévoit de reconduire la règle de mise en réserve des crédits de l'État et des dépenses d'assurance maladie. Pour l'État, la règle est durcie. Pour les dépenses d'assurance maladie, le taux de 0,3% de l'ONDAM est conservé sur un périmètre précisé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA MISE EN RÉSERVE, UN OUTIL DE GESTION INFRA-ANNUELLE DES CRÉDITS

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit en son article 51 qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* », parmi lesquelles figure la mise en réserve de crédits.

Celle-ci a pour objet de « **geler** » des crédits de telle sorte qu'ils ne soient plus consommables, afin que les imprévus de gestion puissent être gérés sans ouverture de nouveaux crédits, selon le **principe d'auto-assurance** rappelé par la circulaire du premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

En cours d'année, certains crédits peuvent être « dégelés » sur décision du ministre du Budget, afin de couvrir des dépenses ; au contraire, le Gouvernement peut décider un « surgel » afin de disposer d'une marge d'ajustement plus conséquente pour assurer le pilotage de l'exécution budgétaire¹. D'autres crédits peuvent être annulés, par exemple afin de gager des ouvertures de crédits dans le cadre de décrets d'avance, ou dans un souci d'économie². En fin d'exercice, les crédits de la réserve de précaution peuvent être soit annulés, soit reportés, lorsqu'ils n'ont pas été consommés suite à un dégel. Ces arbitrages permettent d'assurer la fin de gestion de

¹ Par exemple, à l'été 2012, compte tenu des risques de dépassement en dépenses non financées identifiés par la Cour des Comptes, le Gouvernement a procédé à une majoration des crédits de la réserve de précaution de 1,5 milliards d'euros, qui faisait suite à l'annulation d'une partie de ces crédits (cf. infra). Cela lui a fourni une marge d'annulation de crédits supplémentaire, donc d'économies en dépenses, qui a permis de faire face à la révision à la baisse des hypothèses de croissance courant 2012

² En février 2012, 1,2 milliards d'euros de crédits de la réserve de précaution ont été annulés dans le cadre d'un collectif budgétaire.

l'exercice, consistant à concilier la couverture des dépenses inéluctables avec le respect de la norme de dépense.

B. UN TAUX MINIMAL DE MISE EN RÉSERVE DE 5% POUR L'ÉTAT (HORS TITRE 2) ET DE 0,3 % POUR LES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE

1. Pour l'État : un taux minimal de 5 % (hors titre 2)

L'article 6 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit que « *chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs¹, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 "Dépenses de personnel", et au moins 5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres* ».

À l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, l'article 6 précité précise que le **taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 peut être modulé pour tenir compte de la spécificité des crédits attribués aux opérateurs de l'État** bénéficiant d'une subvention pour charge de service public (SCSP), ce qui était déjà pratiqué. En effet, cette subvention relève des dépenses de fonctionnement de titre 3 alors qu'elle a vocation à financer pour partie des dépenses de personnel, auquel le taux de 0,5% devrait s'appliquer. Concrètement, le montant final est calculé en tenant compte de la part des dépenses de personnel financée par la SCSP.

2. Pour les dépenses d'assurance maladie : un taux minimal de 0,3 % de l'ONDAM (hors titre 2)

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) prévoit en son article 1^{er} que la loi de financement de la sécurité sociale approuve la mise en réserve de recettes « *au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale* ».

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 dispose qu'une « *partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de cet objectif, est mise en réserve au début de chaque exercice* ». Il reprend la formulation et le montant inscrits à l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

¹ Les crédits limitatifs constituent des plafonds qui ne sauraient être dépassés, tandis que les crédits évaluatifs ne sont inscrits qu'à titre indicatif car leur montant final dépend de facteurs exogènes au pilotage gouvernemental.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

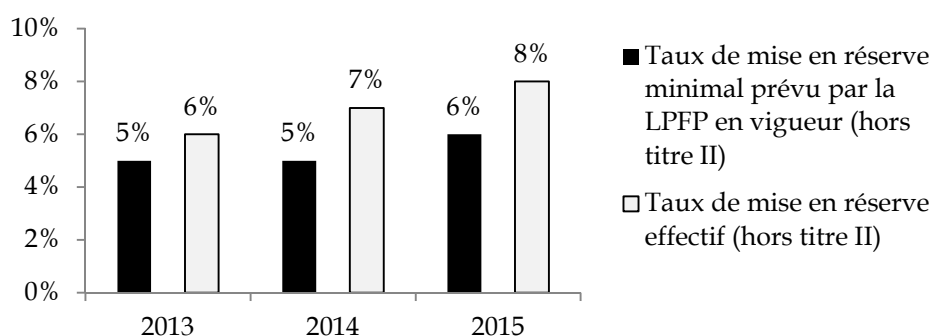
A. POUR L'ÉTAT : UN DURCISSEMENT DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE HORS CRÉDITS DE TITRE 2

Pour l'État, la règle est durcie : le taux « plancher » de mise en réserve des crédits de personnel reste inchangé (à 0,5 %) mais celui des autres crédits (hors dépenses de personnel) est porté à 6 % (contre 5 % dans la précédente loi de programmation).

La règle de modulation concernant les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public est maintenue.

Le graphe ci-dessous rappelle l'évolution du taux de mise en réserve minimal et effectif depuis 2013.

L'évolution du taux de mise en réserve minimal et effectif pour l'État depuis 2013



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

N.B. : les taux de réserve minimal et effectif en 2015 sont ceux annoncés respectivement dans le présent projet de loi de programmation et dans le projet de loi de finances pour 2015.

B. POUR L'ASSURANCE MALADIE : UN TAUX INCHANGÉ, UN PÉRIMÈTRE PRÉCISÉ

Pour les dépenses d'assurance maladie, le même taux est conservé (0,3 % de l'ONDAM).

Le périmètre est en revanche précisé : alors que la dernière loi de programmation évoquait « une partie des dotations », le présent projet d'article désigne « les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale mentionnés à l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale¹ précise que ce taux est le taux moyen sur l'ensemble des programmes, et non le taux pour chaque programme, afin d'acter le fait que Gouvernement peut moduler le taux de mise en réserve selon le caractère discrétionnaire ou contraint de la dépense.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que **la fixation d'un taux minimal de mise en réserve constitue un instrument utile pour le pilotage des dépenses**, qui a permis une **transparence accrue** concernant les crédits indisponibles, tant pour le Parlement que pour les gestionnaires.

Toutefois l'augmentation du taux, tout particulièrement dans le projet de loi de finances pour 2015 interroge : comment peut-elle être justifiée autrement que par les difficultés croissantes pour boucler l'exécution du budget, en l'absence de réformes structurelles ? **Le Gouvernement reporte en exécution les arbitrages qu'il n'a pas su prendre en budgétisation**, conduisant à une gestion « au jour le jour », qui met les gestionnaires sous tension, plutôt que d'assumer pleinement ses responsabilités politiques.

Se pose dès lors la question de la sincérité de la budgétisation initiale du Gouvernement ainsi que de l'autorisation parlementaire, puisqu'une part significative des crédits votés, près d'un douzième s'agissant du projet de loi de finances pour 2015, est indisponible, sans qu'il soit possible aux parlementaires de connaître, à partir des documents budgétaires, sa répartition.

Aussi **votre commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, deux amendements** visant à mieux assurer la sincérité de la budgétisation ainsi que l'information du Parlement sur le gel des crédits, sans pour autant ôter au Gouvernement les moyens d'assurer un pilotage efficace de l'exécution.

D'une part, afin d'éviter que le taux de mise en réserve ne poursuive indéfiniment son augmentation, **un taux plafond serait fixé à 8 % (pour les dépenses de l'État hors dépenses de personnel)**, qui permet tout à la fois d'assurer au Gouvernement une souplesse de gestion et de garantir au Parlement que son autorisation ne sera pas progressivement vidée de son sens. En outre, la détermination d'une « fourchette » de taux pour la période

¹ Amendement n° 60 présenté par le Gouvernement.

de programmation, contribue à améliorer la visibilité des gestionnaires sur les conditions d'exécution des crédits dont ils ont la charge.

D'autre part, **la répartition initiale par programme des crédits mis en réserve devrait être communiquée à la commission des finances** de chacune des deux assemblées parlementaires, le 15 janvier au plus tard. L'état de la mise en réserve devrait également leur être communiqué au moment du dépôt de tout projet de loi de finances.

Cette modification est conforme à l'esprit de la **loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, qui prévoit que les commissions des finances sont informées de tout mouvement de crédit venant modifier les plafonds ou la répartition ayant été votée en loi de finances (dépassement de crédits évaluatifs¹, virements et transferts², décrets d'avance³, annulation⁴, ouverture de crédits supplémentaires⁵ et dépassement d'une autorisation de découvert⁶).

Plus spécifiquement, l'article 14 de la LOLF, prévoit en son III que *« tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances »*. En l'état du droit, le Parlement est informé des gels ou surgels, mais pas systématiquement dès le tout début de l'exercice et sans que les dégels ne fassent l'objet d'une communication similaire. Cet amendement, sans contraindre excessivement le Gouvernement, contribuera à donner tout son sens à la disposition précitée, en permettant une information plus régulière et plus complète du législateur au cours de l'exécution budgétaire.

Par ailleurs, votre commission a adopté, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, **un amendement augmentant le taux de mise en réserve des dépenses d'assurance maladie entrant dans le champ de l'ONDAM de 0,3 % à 0,5 %**. Cette hausse, qui conduit à l'établissement d'un taux de mise en réserve comparable à celui des crédits destinés à financer les dépenses de personnel de l'État, devrait faciliter le respect du taux d'évolution de l'ONDAM fixé en moyenne à 2,0 % sur la période 2015-2017.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Article 10 de la LOLF.

² Article 12 de la LOLF.

³ Article 13 de la LOLF.

⁴ Article 14 de la LOLF.

⁵ Article 21 de la LOLF.

⁶ Article 22 de la LOLF.

CHAPITRE III

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

ARTICLE 13

Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État pour les années 2015 à 2017

Commentaire : le présent article fixe le plafond des crédits des missions du budget général de l'État pour la période 2015-2017. Ces plafonds n'incluent pas les dépenses non pilotables telles que les dépenses de retraite des fonctionnaires, la charge de la dette et les remboursements et dégrèvements.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROGRAMMATION TRIENNALE : UN BUDGET PLURIANNUEL « SEMI-GLISSANT »

Suivant la démarche de programmation pluriannuelle des finances publiques adoptée par les précédentes lois de programmation, le présent article fixe les **plafonds des crédits de paiement des missions du budget général de l'État**, à périmètre constant, qui entrent dans le périmètre de la norme « zéro valeur » - c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements, charges de la dette et contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Le **budget triennal est dit « semi-glissant »** en ce que le plafond global (déterminé par la norme de dépenses « zéro valeur », définie à l'article 8 de la présente loi) est ferme pour l'ensemble de la période de programmation, tandis que les plafonds par mission sont impératifs pour les deux premières années de la programmation seulement, et que la répartition entre programmes n'est déterminée que pour la première année. La troisième année de la programmation constitue par ailleurs la première année de la prochaine programmation, le budget triennal étant élaboré tous les deux ans.

B. LE BUDGET PLURIANNUEL 2015-2017

Les crédits proposés par mission, pour les années 2015 à 2017, figurent dans le tableau ci-après, avec en référence les crédits de la loi de

finances initiale pour 2014 au format du projet de loi de finances pour 2015¹. Pour mémoire, l'évolution des crédits entre 2013 et 2015 dans le précédent budget triennal est rappelée. Elle permet d'observer que sur l'ensemble des missions faisant l'objet de la programmation, la réduction de la dépense en valeur de 2015 à 2017 est de 0,5 %, contre une baisse d'environ 5,5 % entre 2013 et 2015 dans la dernière loi de programmation.

Entre 2015 et 2017, les missions « Outre-mer » et « Sport, Jeunesse et vie associative » sont celles qui connaîtraient la hausse des crédits budgétaires la plus forte avec une augmentation s'élevant respectivement à 4,5 % et 21 % (pour des plafonds 2017 de 2,11 et 0,52 milliards d'euros hors CAS « Pensions »).

Les missions qui verraient leurs moyens se réduire le plus, en proportion, seraient « Médias, livre et industries culturelles » et « Engagements financiers de l'État », dont les crédits budgétaires (hors CAS « Pensions ») diminueraient d'environ 20 %.

Programmation triennale 2014 - 2017 des crédits de paiement des missions du budget général de l'État (hors remboursements et dégrèvement, charge de la dette, et contributions au CAS « Pensions »)

Missions	LPFP 2014-2019					LPFP 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Action extérieure de l'État	2,84	2,82	2,96	2,75	-3,17%	0,7%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	2,17	1,93	2,16	-0,46%	-12,2%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,68	2,54	2,51	-14,33%	-15,9%
Aide publique au développement	2,87	2,79	2,73	2,66	-7,32%	-7,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,89	2,74	2,63	2,51	-13,15%	-9,3%
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,5	0,5	0,51	4,08%	4,2%
Culture	2,39	2,39	2,38	2,39	0,00%	-7,5%
Défense	29,6	29,1	29,62	30,15	1,86%	-0,7%
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,18	1,17	1,18	3,51%	-1,8%
Écologie, développement et mobilité durables	7,06	6,65	6,59	6,56	-7,08%	-11,4%
Économie	1,63	1,55	1,53	1,5	-7,98%	-4,4%
Égalité des territoires et logement	13,11	13,21	13,32	13,16	0,38%	-5,7%
Engagements financiers de l'État	1	0,9	0,86	0,7	-30,00%	-14,8%
Enseignement scolaire	46,3	47,43	47,68	48,05	3,78%	2,6%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,7	8,55	8,37	8,19	-5,86%	-4,7%
Immigration, asile et intégration	0,65	0,67	0,67	0,67	3,08%	8,5%
Justice	6,28	6,38	6,32	6,35	1,11%	5,0%
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,71	0,63	0,55	-32,10%	-31,2%
Outre-mer	2,01	2,02	2,07	2,11	4,98%	12,6%
Politique des territoires	0,81	0,75	0,72	0,67	-17,28%	-11,8%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,00%	-1,0%

¹ Tels que présentés dans le projet de LPFP 2014-2019.

Missions	LPFP 2014-2019					LPFP 2012-2017
	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2012-2015
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,7	25,75	25,81	0,31%	2,9%
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,41	6,4	6,4	-1,69%	7,4%
Santé	1,17	1,2	1,22	1,23	5,13%	-7,8%
Sécurités	12,15	12,17	12,21	12,21	0,49%	8,4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,38	15,55	15,8	16	4,03%	9,7%
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,43	0,48	0,52	15,56%	14,3%
Travail et emploi	11,41	11,07	10,53	9,84	-13,76%	-2,1%
<i>Pour mémoire</i> , Provisions	0,04	0,02	0,02	0,02	-50,00%	N.D.
<i>Pour mémoire</i> , Relations avec les collectivités territoriales	2,68	2,68	2,68	2,68	0,00%	1,2%
Total	209,47	208,7	208,6	208,3	-0,54%	-5,5%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur

N.B. : les valeurs en gras sont les maxima et minima des colonnes (hors lignes « pour mémoire » et totaux). Toutes les missions sont appréciées hors charge de la dette, y compris la mission « Engagements financiers de l'État ».

C. LES ÉVOLUTIONS ENTRE LA LPFP 2012-2017 ET LE PRÉSENT PROJET DE BUDGET TRIENNAL

La comparaison entre les trajectoires budgétaires de deux lois de programmation successives est un exercice complexe du fait des changements de périmètre intervenus au sein du budget de l'État, qui interdisent toute mise en parallèle trop simpliste d'un budget avec l'autre : le retraitement des données est nécessaire pour que les comparaisons s'effectuent sur un format constant. Les informations transmises à votre rapporteur par le Gouvernement lui ont permis de disposer de ces données retraitées.

Le tableau ci-dessous procède donc à la comparaison de l'annuité 2015 du projet de loi de finances pour 2015 (première année du présent projet de budget triennal) avec l'annuité 2015 prévue par la précédente loi de programmation¹.

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

**Tableau : comparaison entre l'annuité 2015 de la LPFP 2013-2017 et le PLF 2015
à format identique, en milliards d'euros**

Mission	PLF 2015	Annuité 2015 de la LPFP 2012-2017, format PLF 2015	Écart PLF 2015 / annuité 2015 de la LPFP 2012-2017	Écart PLF 2015 / annuité 2015 de la LPFP 2012-2017 en %
Action extérieure de l'État	2,82	2,849	-0,029	-1,0%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	1,984	0,186	9,4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,68	2,925	-0,245	-8,4%
Aide publique au développement	2,79	3,067	-0,277	-9,0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,74	2,791	-0,051	-1,8%
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,503	-0,003	-0,6%
Culture	2,39	2,357	0,033	1,4%
Défense	29,1	30,2	-1,1	-3,6%
Direction de l'action du Gouvernement	1,18	1,144	0,036	3,1%
Écologie, développement et mobilité durables	6,65	7,075	-0,425	-6,0%
Économie	1,55	1,681	-0,131	-7,8%
Égalité des territoires et logement	13,21	12,963	0,247	1,9%
Engagements financiers de l'État	0,9	0,98	-0,08	-8,2%
Enseignement scolaire	47,43	46,56	0,87	1,9%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,55	8,619	-0,069	-0,8%
Immigration, asile et intégration	0,67	0,629	0,041	6,5%
Justice	6,38	6,411	-0,031	-0,5%
Médias, livre et industries culturelles	0,71	0,757	-0,047	-6,2%
Outre-mer	2,02	2,151	-0,131	-6,1%
Politique des territoires	0,75	0,781	-0,031	-4,0%
Pouvoirs publics	0,99	0,992	-0,002	-0,2%
Recherche et enseignement supérieur	25,7	25,893	-0,193	-0,7%
Régimes sociaux et de retraite	6,41	6,842	-0,432	-6,3%
Santé	1,2	1,185	0,015	1,3%
Sécurités	12,17	12,331	-0,161	-1,3%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,55	15,447	0,103	0,7%
Sport, jeunesse et vie associative	0,43	0,557	-0,127	-22,8%
Travail et emploi	11,07	10,369	0,701	6,8%
<i>Pour mémoire</i> , Relations avec les collectivités territoriales	2,68	2,66	0,02	0,8%
Total	208,71	210,043	-1,333	-0,6%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur

N.B. : les valeurs en gras sont les maxima et minima des colonnes (hors lignes « pour mémoire » et totaux). Toutes les missions sont appréciées hors charge de la dette, y compris la mission « Engagements financiers de l'État ».

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une stabilisation de la norme de dépenses en valeur

de l'État¹. Cependant, pour faire face à la dégradation de la situation économique et compenser – partiellement – les pertes de recettes constatés en 2013 et 2014, le **Gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de diminuer davantage les dépenses de l'État.**

Par rapport aux prévisions de la loi de programmation 2012-2017, les missions définies comme « prioritaires » par le Gouvernement ont bénéficié de moyens supplémentaires : au total, 1,9 milliard d'euros supplémentaire est ainsi attribué aux missions « Enseignement scolaire » (0,9 milliard), « Travail et emploi » (0,7 milliard), « Solidarité, insertion et égalité des chances » (0,1 milliard) et « Égalité des territoires, logement et ville » (0,2 milliard).

Les autres missions contribuent au financement de ces priorités par une baisse de leurs crédits par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que le présent projet de budget triennal ne permettra pas à la France de maîtriser ses dépenses publiques de manière durable et ordonnée, compte tenu de la faiblesse des réformes structurelles permettant d'infléchir significativement la dynamique de certaines dépenses.

D'une part, **les économies proposées par cette trajectoire sont insuffisantes et peu documentées.** Votre rapporteur relève en particulier le dynamisme des dépenses de prestations que le gel des prestations ne saurait suffire à contenir dans un contexte de faible inflation. La nécessaire maîtrise des dépenses d'intervention de l'État appelle à de véritables réformes structurelles, par exemple en matière de logement ou de formation professionnelle.

D'autre part, **le dogmatisme du Gouvernement sur les effectifs de l'État et de ses opérateurs et sur les politiques jugées prioritaires,** alors même que les postes créés dans l'Éducation nationale peinent à être pourvus, conduisent à réduire sans réforme d'ensemble les crédits de la quasi-totalité des missions.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé cet article.

¹ La norme de dépenses en valeur inclut les dépenses du budget général, hors dette et pensions, prélèvements sur recettes et plafond des recettes affectées aux opérateurs. Cf. commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

ARTICLE 14

Baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Commentaire : le présent article prévoit la diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017¹ définit le périmètre et l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales entre 2012 et 2015.

A. UN PÉRIMÈTRE EXCLUANT NOTAMMENT LE FCTVA ET LES DOTATIONS DE COMPENSATION DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales auquel s'applique une norme d'évolution est stable depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014².

L'article 13 précité précise qu'il comprend :

- la dotation générale de décentralisation (DGD) de la formation professionnelle qui relève de la mission budgétaire « Travail et emploi » ;
- les crédits du budget général de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ;
- les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État établis au profit des collectivités territoriales, **à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle³.**

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

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

³ Soit la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés.

B. UNE BAISSÉ DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AMORCÉE EN 2014

Si l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoyait une stabilisation en valeur de cet ensemble communément appelé « enveloppe normée », la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a initié sa diminution.

« Enveloppe normée » et variables d'ajustement

Certaines composantes de l'enveloppe normée peuvent augmenter : par exemple, la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmente « spontanément » en raison de la croissance démographique.

Aussi, certains prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales compris dans l'enveloppe et appelés « variables d'ajustement » sont **minorés pour garantir le respect de la norme**.

L'article 13 de la LPFP 2012-2017 prévoit que l'enveloppe normée « ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants » :

Évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales prévue par la LPFP 2012-2017

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Montant maximum de l'enveloppe normée	50,53	50,53	49,78	49,03
Variation annuelle		0	-0,75	-0,75

Source : LPFP 2012-2017

Alors que la loi de programmation prévoyait une diminution de l'enveloppe normée de 750 millions d'euros en 2014 puis du même montant en 2015, le Gouvernement a annoncé, en février 2013, une baisse des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2014 et en 2015, soit le double de ce qui avait été initialement annoncé. Cette baisse ayant été intégralement imputée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), la loi de finances pour 2014¹ a diminué en conséquence le montant de celle-ci, pour l'établir à 40,121 milliards d'euros.

¹ Article 132 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales entre 2012 et 2015

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Montant maximum de l'enveloppe normée selon la LPFP 2012-2017	50,53	50,53	49,78	49,03
Variation annuelle prévue (LPFP 2012-2017)		0	-0,75	-0,75
Variation annuelle retenue dans la loi de finances pour 2014		0	-1,5	

Source : LPFP 2012-2017 et loi de finances initiale (LFI) pour 2014

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE ACCÉLÉRATION DE LA BAISSÉ DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article prévoit une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros entre 2014 et 2017 ; ceux-ci diminueront, chaque année, de 3,67 milliards d'euros par rapport à l'année précédente.

Le premier alinéa du présent article prévoit que l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut excéder les montants suivants :

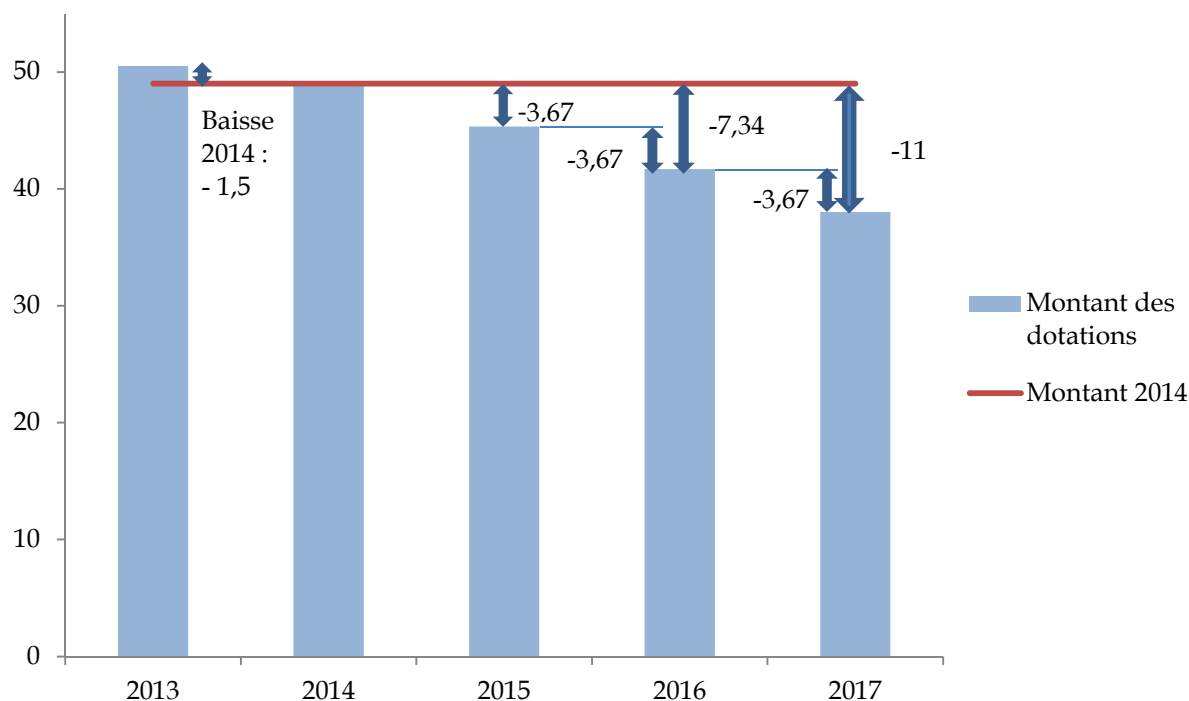
(en milliards d'euros)

2014	2015	2016	2017
56,86	53,2	49,53	45,86

Source : PLPFP 2015-2019

La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales entre 2013 et 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

N.B. : la baisse est appliquée au montant et au périmètre 2013 de l'enveloppe normée

B. UN CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE QUI POSE QUESTION

En raison d'une modification du périmètre retenu, les montants indiqués dans le présent article sont supérieurs à ceux prévus dans la précédente loi de programmation :

Trajectoires de « l'enveloppe normée » retenues dans la LPFP 2012-2017 et le PLPFP 2014-2019

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant maximum de l'enveloppe normée selon la LPFP 2012-2017	50,53	50,53	49,78	49,03		
Montant maximum de l'ensemble des PSR selon le PLPFP 2014-2019			56,86	53,2	49,53	45,86

Source : LPFP 2012-2017 et PLPFP 2014-2019

En effet, le 1^o prévoit que le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales soumis à cette norme d'évolution correspond à l'ensemble des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

Autrement dit, le présent projet de loi élargit le périmètre de la norme à **des prélèvements sur recettes qui en étaient jusqu'alors exclus** : il s'agit du FCTVA et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (cf. *supra*).

Changement de périmètre

(en millions d'euros)

		LFI 2014	PLF 2015
« Enveloppe normée » : périmètre 2014		47 292	43 480
PSR hors enveloppe jusqu'en 2015	FCTVA	5 769	5 935
	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 778	3 754
Concours de l'État : nouveau périmètre 2015		56 839	53 169

Source : commission des finances du Sénat à partir des annexes aux PLF « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Cette modification du périmètre des concours de l'État aux collectivités territoriales soumis à une norme de dépense n'est pas sans poser question : **les PSR devront diminuer davantage pour compenser la hausse du FCTVA**. En outre, l'introduction dans ce périmètre des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle pourrait ouvrir la voie à une remise en cause de leur sanctuarisation.

Lors de l'examen de l'article 9 du projet de loi de finances pour 2015, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement faisant en sorte que l'augmentation du FCTVA ne pèse pas sur les « variables d'ajustement » ; le taux de minoration appliqué à celles-ci est donc plus faible que dans la version initiale du projet de loi de finances. Aussi, par cohérence, il conviendrait d'exclure le FCTVA de « l'enveloppe normée » définie par le présent article.

Le 2^o prévoit, comme c'est le cas traditionnellement, que les crédits du budget général de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à l'exception des « crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire » sont également soumis à la norme d'évolution.

Enfin, comme les précédentes lois de programmation, le présent article prévoit une association des collectivités territoriales aux modalités de répartition des concours.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les collectivités territoriales doivent participer à l'effort de redressement des finances publiques : leurs dépenses représentent en effet 20 % de l'ensemble des dépenses publiques.

Toutefois, l'État doit assurer aux élus locaux une certaine prévisibilité quant à leurs recettes, à la fois pour qu'ils soient en mesure de définir les projets qu'ils peuvent mettre en œuvre, mais aussi pour être en capacité de programmer et de réaliser des économies.

La baisse des concours de l'État, telle qu'elle est prévue par le présent projet de loi, **risque de conduire les élus locaux à devoir réaliser des économies là où la dépense est la moins rigide, et non nécessairement là où elle est la moins efficace**. En clair, les dépenses d'investissement vont probablement être réduites, faute de pouvoir réaliser des économies substantielles, à court terme, sur les dépenses de personnel et de fonctionnement.

A. BAISSÉ DES DOTATIONS : UNE SÉRIE D'ENGAGEMENTS NON TENUS

Le vote de la LPFP 2012-2017, en décembre 2012, a annoncé la baisse, voulue par le Gouvernement, des dotations de l'État aux collectivités territoriales de 750 millions d'euros en 2014, suivie d'une nouvelle diminution du même montant en 2015.

Dès le 13 février 2013, Jérôme Cahuzac, alors ministre chargé du budget, annonçait que **la baisse des dotations serait deux fois plus importante** que prévue : 1,5 milliard d'euros en 2014, suivie d'une nouvelle diminution du même montant en 2015.

C'est sur ce fondement qu'a été conclu, le 16 juillet 2013, un « *pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales* ».

Faisant fi de ce pacte, le nouveau Premier ministre Manuel Valls détaillait, le 16 avril 2014, son plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, comprenant 11 milliards d'euros de baisse des dotations aux collectivités territoriales, dont 3,67 milliards d'euros dès 2015.

Cette succession d'annonces n'est pas favorable à un « *redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », qu'Alain Lambert et Martin Malvy appellaient de leurs vœux dans le rapport qu'ils ont remis au Président de la République en avril 2014.

La prévisibilité des concours de l'État aux collectivités territoriales est d'autant plus indispensable que certains impôts locaux – la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) notamment – s'avèrent particulièrement volatils.

B. DES MARGES DE MANŒUVRE RÉDUITES PAR LES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR L'ÉTAT

La gestion des collectivités territoriales s'avère doublement contrainte : côté recettes, les dotations diminuent, tandis que, s'agissant des dépenses, les obligations, qu'elles soient législatives ou réglementaires, augmentent. Or, dans les deux cas, la décision est imposée par l'État.

Ainsi, l'année 2013 a été marquée par la réforme des rythmes scolaires, imposée aux collectivités territoriales.

En dépit d'une aide limitée et temporaire à travers le fonds d'amorçage, cette réforme a contraint le budget des collectivités locales, en particulier celui des communes, mais aussi des départements au titre des transports scolaires. Selon l'association des maires de France (AMF), le coût de la réforme s'élèverait au moins à 600 millions d'euros en année pleine, l'Assemblée des départements de France (ADF) estimant le surcoût en matière de transports scolaires à environ 60 millions d'euros par an.

De même, les décisions unilatérales du Gouvernement concernant la revalorisation des catégories C de la fonction publique territoriale ou la hausse du revenu de solidarité active (RSA) ont entraîné un surcoût important pris en charge par les collectivités territoriales.

Les annonces généreuses du Gouvernement sont d'autant plus faciles qu'elles sont principalement financées par les collectivités territoriales.

Ainsi, le surcoût, pour les départements, des revalorisations successives du RSA depuis 2012, est estimé à plus d'un milliard d'euros en 2016 :

Surcoût annuel de la revalorisation exceptionnelle du RSA pris en charge par les départements par rapport à 2012

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Revalorisation du montant forfaitaire du RSA de 2 % au-delà de l'inflation (RSA socle)	86	370	678	1 011	1 341

Source : direction du budget à partir des prévisions de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

C. UN RISQUE RÉCESSIF

En raison du calendrier, la baisse des concours de l'État aux collectivités territoriales risque de se traduire par une diminution de leurs dépenses d'investissement et non de leurs dépenses de fonctionnement, comme le suppose le Gouvernement. En effet, plusieurs années peuvent s'avérer nécessaires afin de réduire les dépenses de fonctionnement et en particulier la masse salariale.

Selon les hypothèses du Gouvernement, les dépenses d'investissement diminueraient en 2014 de 5 % puis de 6 % en 2015, uniquement sous l'effet du cycle électoral. Toutefois, l'ampleur de ce repli paraît particulièrement important au regard des précédents cycles et on peut se demander si les prévisions du Gouvernement ne tiennent pas compte des conséquences de la baisse des dotations sur l'investissement local.

En outre, le repli de l'investissement pourrait s'avérer assez nettement supérieur aux prévisions.

Pour la Banque postale¹, les investissements devraient diminuer en 2014 de 7,4 %, « soit une des baisses les plus fortes observées depuis les premières lois de décentralisation ».

En outre, si ce repli des investissements n'est pas surprenant pour une année d'élections municipales, « son ampleur est en revanche plus exceptionnelle, elle résulte d'un repli fort pour le bloc communal (- 10,2 % pour les communes et - 5,6 % pour les groupements à fiscalité propre) mais **également d'une baisse pour les autres niveaux de collectivités locales** (- 3,4 % pour les régions et les départements ».

S'agissant de l'année 2015, la note de conjoncture précise : « en moyenne, depuis vingt ans, le repli de l'investissement du bloc communal observé en deuxième année de mandat s'établit autour de 7 % en volume. Mais le cycle actuel ne peut pas être considéré comme traditionnel et **le repli pourrait être plus fort** du

¹ La banque postale, note de conjoncture « Les finances locales, tendances 2014 et perspectives », octobre 2014.

fait du contexte économique contraint mais également du repli des dotations et de l'atonie attendue des ressources fiscales qui réduisent la capacité d'autofinancement des collectivités locales ».

Les collectivités territoriales prennent en charge 70 % de l'investissement public civil, et représentent une part significative des carnets de commande des entreprises de bâtiments et travaux publics (BTP).

Ces entreprises s'inquiètent déjà des conséquences de la baisse des concours de l'État : selon la fédération nationale des travaux publics¹, « affecté de plein fouet par la baisse des dotations de l'État, l'investissement des collectivités locales est en berne et les carnets de commande des entreprises en chute libre. Sans mesure de relance de l'investissement public, ce sont 60 000 emplois qui sont aujourd'hui directement menacés d'ici à 2017 ».

La baisse des dotations pourrait donc avoir un effet massif sur l'investissement public et, par conséquent, sur l'emploi mais aussi sur la croissance. Elle devrait donc également se traduire par une diminution des recettes fiscales de l'État et des cotisations sociales.

D. GÉRER DANS UN MONDE INCERTAIN

L'action des collectivités territoriales – et donc leurs dépenses – s'inscrit dans **un contexte institutionnel désormais mouvant** : annonce de la suppression de la clause de compétence générale avant même l'entrée en vigueur de son rétablissement, modification de la carte des régions, redistribution des compétences entre niveaux de collectivités, suppression puis « dévitalisation » des conseils généraux, ou seulement de certains...

Cette instabilité s'applique également aux finances : réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), attribution d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) supplémentaire aux régions sans précision quant aux collectivités « perdantes », révision générale des valeurs locatives...

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le bienfondé de chacune de ces réformes, mais d'**alerter sur une instabilité chronique peu propice à une « modernisation de l'action publique territoriale »** pourtant affichée par le **Gouvernement**.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé cet article.

¹ Communiqué de presse du 22 octobre 2014.

ARTICLE 15

Réduction des plafonds de certaines impositions de toutes natures affectées à des organismes concourant à une mission de service public

Commentaire : le présent article établit l'objectif de diminution, de 2015 à 2017, du montant total du plafonnement de certaines taxes affectées à des opérateurs de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE L'ENCADREMENT DES RESSOURCES DES OPÉRATEURS

1. Le champ des opérateurs de l'État

Les opérateurs sont des organismes présentant une grande proximité avec le budget et les missions de l'État. Trois critères principaux sont retenus : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'État et un contrôle direct par l'État. Il est toutefois possible de qualifier d'opérateur de l'État « *des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État¹* ».

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), **les opérateurs bénéficient de recettes publiques** par deux principaux biais : des **crédits budgétaires** (82 % du montant total des ressources publiques leur étant attribuées) et des **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

Les opérateurs retenus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 étaient au nombre de 550 et se rattachaient à 57 programmes. L'effort financier de l'État en faveur des opérateurs (incluant les crédits budgétaires versés par l'État à ses opérateurs ainsi que les recettes fiscales qui leur sont affectées, y compris les taxes non plafonnées) s'élevait au total à

¹ Jaune « Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe pour 2015 n'étant pas disponible au 29 octobre.

51,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 50,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

2. La nécessité d'une maîtrise des ressources des opérateurs

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), publié en mars 2012¹, a souligné la **part importante et croissante occupée par les opérateurs dans le budget de l'État** : entre 2007 et 2012 le montant global des crédits du budget général de l'État et des taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) - a progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'État.

Cette évolution s'explique notamment par le **dynamisme des taxes affectées aux opérateurs**. Ce dynamisme ne se dément pas sur les dernières années : à périmètre constant, les taxes affectées aux opérateurs ont ainsi augmenté selon le Jaune « Opérateurs » de 660 millions d'euros entre la loi de finances pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2014, soit **une hausse de près de 9 %**.

La participation des opérateurs à l'effort d'assainissement des finances publiques exige donc de maîtriser le dynamisme des taxes affectées. Comme le souligne le Jaune « Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, trois axes permettent de maîtriser les dépenses des opérateurs : en dehors de la maîtrise des effectifs², il s'agit d'une évolution « très modérée » des dotations de l'État d'une part³, du plafonnement des taxes affectées et de la réduction du plafond d'autre part.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2015 a donc fixé un **principe général** : l'article 8 dispose que les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale « *contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués* ».

¹ Inspection générale des finances (IGF), L'État et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

² La stabilisation du plafond d'emploi des opérateurs est prévue à l'article 9 du présent projet de loi.

³ Les crédits budgétaires destinés aux opérateurs de l'État sont intégrés à la norme de dépenses prévue à l'article 8 du présent projet de loi.

B. LA MAÎTRISE DES TAXES AFFECTÉES : PLAFONNEMENT ET RÉDUCTION DU PLAFOND

1. Le plafonnement des taxes

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **reversement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais contribue à la réduction du besoin de financement de l'État.

Au regard de l'inflation et de la dynamique spontanée de l'assiette, il est nécessaire **d'ajuster régulièrement les plafonds, qui sont exprimés en valeur absolue.**

La fixation du plafond dépend pour partie des estimations fournies par les opérateurs eux-mêmes, sur lesquelles la direction des finances publiques a parfois une capacité de contre-expertise limitée en l'absence de communication des données d'assiette et de recouvrement. En l'absence de plafonnement, les opérateurs ont donc intérêt à sous-estimer leurs recettes fiscales à venir afin de bénéficier de dotations budgétaires plus importantes leur permettant d'augmenter leur trésorerie ou de financer de nouvelles dépenses. Au contraire, l'existence d'un plafonnement incite à fournir une estimation élevée du rendement attendu de la taxe afin que le plafond fixé ne conduise pas à un écrêtement trop important du produit final perçu par l'organisme.

2. La réduction du plafond

Fixer un objectif annuel de réduction des plafonds à périmètre constant permet de s'assurer que le plafond joue un rôle contraignant effectif sur les ressources fiscales des opérateurs, ce qui contribue à les inciter à maîtriser leurs dépenses et à développer leurs ressources propres et permet d'accroître progressivement la contribution des ressources fiscales affectées à l'équilibre des finances publiques.

Ainsi la loi de programmation précédente prévoyait déjà, à son article 12, une réduction annuelle des plafonds des taxes affectées à des opérateurs mentionnées au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précitée : **191 millions d'euros en 2013, 265 millions d'euros en 2014 et 465 millions d'euros en 2015.**

Cette réduction devait s'apprécier une année donnée par rapport au produit prévu au 1^{er} janvier 2012.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

L'absence de précision relative au périmètre (constant ou non) et à la valeur (en euros courants ou constants) rend l'évaluation du respect de l'objectif difficile.

Les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur font état d'un respect du plafond.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet d'article prévoit un rythme de réduction qui décroît progressivement, avec une réduction annuelle des plafonds des taxes affectées mentionnées au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précitée qui s'élève à :

- 309 millions d'euros en 2015,
- 120 millions d'euros en 2016
- et 87 millions en 2017.

Au total, **sur l'ensemble de la période triennale, la réduction du plafond est plus élevée de 51 millions d'euros dans le présent projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 que dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.**

La réduction s'apprécie d'une année sur l'autre, et non par comparaison avec un point de départ fixe (au contraire du dispositif prévu dans la précédente loi de programmation).

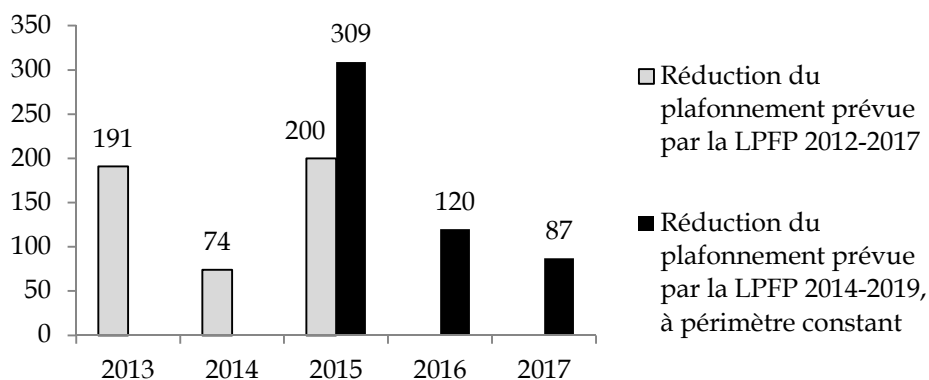
En outre, la réduction est évaluée **en euros courants** (c'est-à-dire sans révision liée au taux d'inflation prévu ou constaté) et **à périmètre constant** : les nouvelles taxes affectées plafonnées, par exemple en application de l'article 16 du présent projet de loi, ne sont pas prises en compte dans le calcul, ni celles qui sont sorties du dispositif de plafonnement (par exemple en cas de rebudgétisation).

L'avantage d'une appréciation à périmètre constant consiste à éviter qu'une sortie du périmètre du plafonnement ne soit assimilée à une baisse du plafond. Cependant, dans la mesure où l'article 16 du présent projet de loi prévoit un principe général de plafonnement ou de budgétisation des taxes affectées à horizon 2017 et empêche donc les sorties du périmètre plafonné hors cas de rebudgétisation, **une estimation à périmètre courant aurait présenté l'avantage d'encadrer les taxes qui seront intégrées au dispositif de plafonnement en cours de période.**

Le graphique ci-dessous permet de comparer le rythme de réduction du plafond prévu par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 d'une part, et le projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019 d'autre part.

La réduction du plafond des taxes affectées par rapport à l'année précédente

en millions d'euros courants



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que la maîtrise des recettes publiques des opérateurs est un objectif majeur pour la maîtrise des dépenses publiques : ceux-ci ne doivent pas constituer un point de fuite des dépenses de l'État et nuire à l'efficacité des dispositifs de pilotage et d'évaluation des dépenses publiques.

La réduction des plafonds proposée, couplée au principe d'une alternative entre plafonnement et budgétisation à horizon 2017 posé par l'article 16 du présent projet de loi, permet de s'assurer que les opérateurs bénéficiant de ressources fiscales affectées sont **incités à développer leurs ressources propres pour financer leurs dépenses**.

Toutefois se pose la question de la fiabilité des estimations de recettes fiscales dans le cas où ce sont les opérateurs qui en bénéficient qui les apprécient. Une stratégie d'optimisation du plafond peut mener à ce que les montants estimés déclarés à l'administration soient significativement sur ou sous-estimés, afin de recevoir une dotation budgétaire supérieure ou d'éviter que le plafond de la taxe ne conduise à un écrêtement trop important.

Pour que l'administration soit en mesure de s'assurer de la fiabilité des estimations fournies, et puisse effectuer un meilleur suivi de l'évolution des recettes fiscales, votre commission a adopté, sur la proposition de votre rapporteur, **un amendement créant un article additionnel (après**

l'article 25) visant à ce que les opérateurs qui recouvrent eux-mêmes les taxes qui leur sont affectées transmettent à la direction générale des finances publiques les données intéressant l'assiette et la liquidation de l'impôt.

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

ARTICLE 16

Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public

Commentaire : le présent article prévoit trois mesures pour encadrer le recours aux taxes affectées à des tiers (en dehors des secteurs local et social) : la taxe doit avoir le caractère d'une quasi-redevance, d'un prélèvement sectoriel ou d'une contribution assurantielle, toute nouvelle affectation doit être plafonnée et gagée par une suppression à due concurrence de taxes affectées déjà existantes liées au même ministère et, à horizon 2017, toute taxe affectée devra être soit plafonnée, soit budgétisée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AFFECTATION DE RESSOURCES FISCALES, UN DISPOSITIF LARGEMENT UTILISÉ ET PEU ENCADRÉ

1. Près de 35 milliards de taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), **les opérateurs bénéficient de recettes publiques** par deux principaux biais : des **crédits budgétaires** (82 % du montant total des ressources publiques leur étant attribuées¹) et des **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2015, les taxes affectées à des tiers n'appartenant ni au secteur local ni au secteur social **s'élèvent à près de 35 milliards d'euros en 2015²**.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des différentes taxes affectées selon le destinataire, et précise l'évolution totale entre 2013 et 2015.

¹ D'après le « Jaune Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe pour 2015 n'étant pas disponible au 29 octobre.

² Tome I de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 150.

**Montant (recettes nettes), évolution et répartition des ressources fiscales affectées
 à des tiers, en millions d'euros**

Organismes	Exécution 2013	Prévision 2014	Prévision 2015	Part de chaque catégorie dans la prévision 2015	Évolution entre 2013 et 2015
Organismes d'administration centrale	15 616	15 579	14 252	5,5%	-8,7%
- <i>Opérateurs de l'État</i>	5 251	5 244	6 153	2,4%	17,2%
- <i>Autres</i>	10 365	10 335	8 099	3,1%	-21,9%
Secteur social	152 945	154 721	169 276	65,2%	10,7%
Secteur local	54 504	55 665	55 898	21,5%	2,6%
Divers	19 671	20 870	20 283	7,8%	3,1%
- <i>Emploi et formation professionnelle</i>	10 592	10 735	8 780	3,4%	-17,1%
- <i>Industrie, recherche, commerce et artisanat</i>	574	574	552	0,2%	-3,8%
- <i>Équipement, logement, transports et urbanisme</i>	3 083	3 153	3 296	1,3%	6,9%
- <i>Agriculture</i>	17	17	9	0,0%	-47,1%
- <i>Environnement</i>	5 354	6 379	7 603	2,9%	42,0%
- <i>Divers</i>	51	12	43	0,0%	-15,7%
Total	242 736	246 835	259 709	100,0%	7,0%
Total hors secteurs local et social	35 287	36 449	34 535	13,3%	-2,1%

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2015

Le choix entre crédits budgétaires et affectation fiscale n'est pas neutre en termes budgétaires, comme l'a montré l'étude prévue à l'article 21 de la loi de programmation 2012-2017 réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2013¹. L'affectation d'impositions de toutes natures présente en effet un double inconvénient : d'une part, elle conduit à ce que ce financement public **échappe au contrôle du Parlement** lors de l'examen du projet de loi de finances. Au surplus, l'affectation déroge au principe d'universalité budgétaire posé par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances : « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ». D'autre part, si les taxes affectées connaissent une évolution dynamique, elles entraînent alors une **progression de la dépense des organismes concernés à un rythme plus soutenu** que

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », juillet 2013.

celle des organismes financés sur subvention budgétaire incluse dans la norme de dépense de l'État. Ainsi, **entre 2013 et 2015¹, les taxes affectées ont crû de 7 % alors que les recettes fiscales nettes de l'État ont diminué, sur la même période, d'environ 2 %.**

2. Un faible encadrement des conditions de création et de maintien des taxes

Il n'existe pas de doctrine fixant précisément la répartition du financement des organismes entre crédit budgétaire et affectation fiscale.

La loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose seulement que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui²* » et que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État doit être autorisée dans la loi de finances³.

Elle prévoit également une annexe explicative jointe au projet de loi de finances de l'année « *comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État⁴* ». Cette annexe est intégrée au tome I des évaluations des voies et moyens, qui récapitule les évaluations de recettes.

B. UN PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES DE PLUS EN PLUS ÉTENDU MAIS TOUJOURS INCOMPLET

1. Le principe du plafonnement

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012⁵. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **versement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais permet de réduire le besoin de financement de l'État.

Comme le souligne le Gouvernement dans la présentation des taxes affectées qui figure au tome I de l'annexe « Voies et moyens »⁶, **l'objectif est triple : renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des opérateurs à leurs**

¹ Tome I de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 17 et p. 150.

² Article 2 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

³ I de l'article 34 de la LOLF.

⁴ Article 51 de la LOLF.

⁵ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁶ Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 141.

besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses.

2. L'extension du plafonnement et son intégration à la norme de dépenses

Le plafonnement des taxes affectées a connu un mouvement d'extension quasi-continu depuis 2012 : le nombre de taxes affectées est passé de 46 en 2012 à 64 dans le projet de loi de finances pour 2015. Sur la même période, le volume total a évolué de 3 milliards d'euros à près de 6 milliards d'euros en 2015¹, soit une hausse proche d'un doublement.

En outre, à partir de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, a été pris en compte dans la norme de dépenses **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013.

3. Une couverture incomplète : 22 milliards de taxes affectées non plafonnées

D'après l'estimation du Conseil des prélèvements obligatoires, le champ des taxes affectées excluant les impôts « sociaux » (CSG, CRDS et forfait social) et les taxes bénéficiant aux collectivités territoriales comprend, pour 2013, 214 taxes affectées à 453 organismes bénéficiaires pour un rendement total de 28 milliards d'euros. Même en supposant que ce périmètre n'a pas été amené à augmenter, ce qui est pourtant probable au regard du dynamisme des taxes concernées, **le montant de taxes affectées non plafonnées s'élève à 22 milliards d'euros.**

Bien qu'en extension, **le dispositif actuel de plafonnement est ainsi loin de couvrir l'ensemble du champ des taxes affectées**, surtout si l'on prend en compte les secteurs social et local qui représentent respectivement 65 % et 22 % du total des recettes fiscales affectées².

¹ Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 143.

² Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2015, p. 150.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES CRITÈRES DE CRÉATION ET DE MAINTIEN RELATIFS À LA NATURE DE LA TAXE OU À L'OBJET QU'ELLE FINANCE

Le présent article propose que les cas dans lesquels le recours à une affectation de recettes fiscales est justifié soient définis par **trois critères alternatifs**, que le rapport annexé au présent projet de loi précise et explicite.

La ressource devrait :

- soit pouvoir s'assimiler à une **quasi-redevance**, c'est-à-dire être « en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager » et d'un montant qui « doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives », comme par exemple le **droit de timbre sur les passeports sécurisés** dont l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est la bénéficiaire¹, ou encore le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée (INAO) dont bénéficie l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)² ;

- soit revêtir le caractère d'un **prélèvement sectoriel** et financer des actions d'intérêt commun au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, comme la **taxe sur les spectacles**, qui est versée à l'association pour le soutien du théâtre privé³ ou la cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) qui finance la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)⁴;

- soit se rapprocher d'une **contribution assurantielle**, en alimentant des fonds qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières, comme les **différentes taxes sur les contrats d'assurance** qui sont versées au Fonds national de garantie des risques agricoles⁵, au Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages⁶ ou au Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions⁷.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, sur un champ de 214 taxes d'un rendement de 28 milliards d'euros bénéficiant aux agences de l'État, aux organismes consulaires, aux organismes professionnels et aux dispositifs de solidarité, **le conseil des**

¹ I de l'article 953 du code général des impôts.

² Article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article 77 de la loi de finances rectificative n°2003-1312 du 30 décembre 2003.

⁴ Article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Article 1635 bis A et 1635 bis AA du code général des impôts, articles L. 361-5 et L. 362-1 du code rural et de la pêche maritime.

⁶ Article L. 421-1 à L. 421-7 du code des assurances.

⁷ Article R. 422-4 du code des assurances.

prélèvements obligatoires (CPO), qui avait les mêmes critères de justification des taxes affectées, a établi dans son rapport¹ que :

- 75 taxes, d'un rendement de 16,1 milliards d'euros, avaient vocation à être remplacées par des dotations budgétaires ;

- 5 taxes d'un montant de 6,2 milliards d'euros devaient être affectées à un compte spécial.

B. L'OBLIGATION DE PLAFONNEMENT ET DE GAGE POUR TOUTE NOUVELLE AFFECTATION DE TAXE

Toute nouvelle affectation devrait d'une part **être plafonnée**, d'autre part **s'accompagner de la suppression d'une ou plusieurs impositions affectées** d'un rendement équivalent à celui de la taxe dont l'affectation est prévue.

Cette règle de gage s'appliquerait **au sein du champ ministériel** de l'imposition nouvellement affectée.

C. UNE ALTERNATIVE ENTRE PLAFONNEMENT ET BUDGÉTISATION À HORIZON 2017

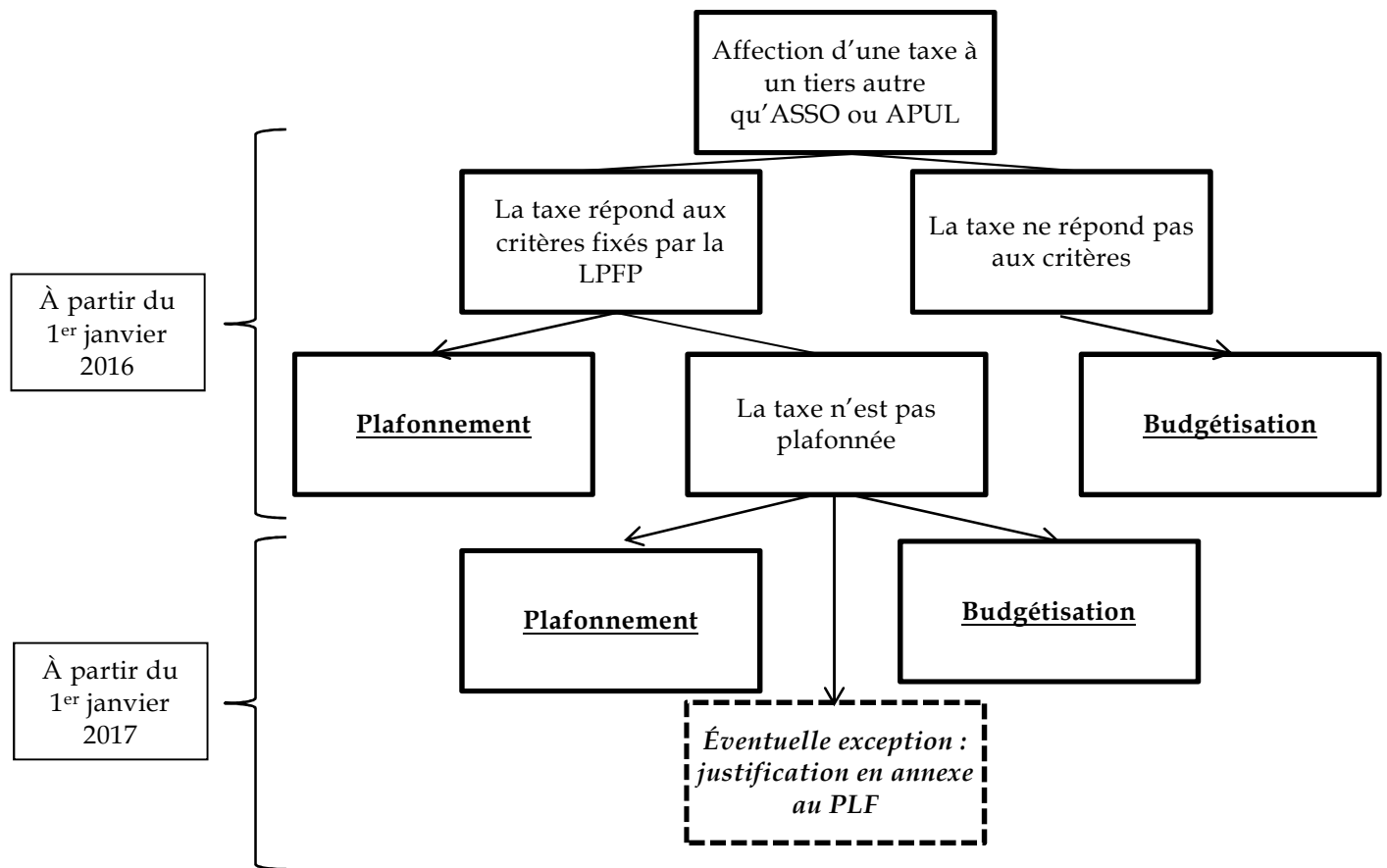
Les taxes affectées seraient toutes plafonnées à compter du 1^{er} janvier 2016. Celles qui ne le seraient pas au 1^{er} janvier 2017 se verraient alors budgétisées.

Les dérogations au principe devraient faire l'objet d'une justification dans une annexe² du projet de loi de finances de l'année.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », juillet 2013, p. 164.

² Le présent projet d'article précise simplement qu'elles devront être « spécialement justifiées », tandis que le rapport annexé fait référence à une annexe du PLF et que l'évaluation préalable renvoie, de façon plus précise, au tome I de l'annexe « Voies et moyens ».

L'alternative entre plafonnement et budgétisation pour les taxes affectées à horizon 2017



Source : commission des finances du Sénat, à partir du présent projet de LPFP

Le présent article a été adopté **sans modification** autre que rédactionnelle par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur se félicite que l'affectation de recettes fiscales fasse l'objet d'un encadrement croissant et que le mouvement amorcé par la loi de finances pour 2012, qui a posé le principe du plafonnement des taxes affectées, trouve un prolongement dans le dispositif prévu par le présent projet de loi.

Le présent article devrait permettre de restituer sa cohérence au financement par affectation de ressources fiscales, qui en tant que tel n'est pas un obstacle à la bonne gouvernance des finances publiques dès lors que le produit de l'affectation et son périmètre font l'objet d'ajustements réguliers, en lien avec les besoins des opérateurs et de façon à les inciter à la maîtrise de leurs dépenses et au développement de leurs ressources propres.

Le dispositif est cependant ambitieux et nécessitera un travail approfondi tout au long de l'année 2015 pour analyser les différents cas d'affectation de ressources fiscales – le Conseil des prélèvements obligatoires, en 2013, avait identifié 214 taxes affectées à plus de 450 organismes¹ – et en intégrer les conséquences budgétaires et fiscales, le cas échéant, dans le projet de loi de finances pour 2016.

Votre rapporteur note par ailleurs, en accord avec le Conseil des prélèvements obligatoires, qu'« *il serait utile que des travaux ultérieurs puissent être conduits dans les sphères locales et sociales, ainsi que parmi les contributions sui generis, dans la mesure où ces ensembles constituent l'essentiel du périmètre de la fiscalité affectée*² ».

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

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », juillet 2013.

² *Idem.*

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

ARTICLE 17

Affectation des surplus de recettes fiscales et sociales à la réduction du déficit public

Commentaire : le présent article prévoit que les éventuels surplus de recettes fiscales ou sociales constatés en exécution sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet d'article reprend les dispositions prévues à l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 qui prévoyait que « *les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public* ».

Il précise, dans la loi de programmation, les conditions dans lesquelles doit être appliqué le 10° de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui dispose que la première partie de la loi de finances « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.* »

Il s'agit d'éviter que des recettes supérieures aux prévisions initiales ne permettent au Gouvernement de créer des dépenses supplémentaires financées par l'emprunt plutôt que de réduire le déficit public, sans contrôle du Parlement.

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur est favorable à ce que d'éventuels surplus ne puissent être utilisés que pour réduire le déficit public afin d'alléger le besoin de financement de l'État.

Il note que cette disposition n'a guère trouvé à s'appliquer dans un passé récent, mais considère qu'elle demeure un garde-fou utile pour faire face à d'éventuelles tentations de redistribuer, le cas échéant, les « fruits imprévus » de la croissance.

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

ARTICLE 18

Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement

Commentaire : le présent article fixe un montant annuel minimal de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'instar de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, le présent article propose de fixer, pour chaque année de la période 2015-2017, **un plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, et ce à compter du 1^{er} juillet 2012** – soit à partir du début de la présente législature. Aussi ces mesures ne peuvent-elles être inférieures aux montants figurant dans le tableau ci-après.

Montant minimal des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires*(en milliards d'euros)*

2015	2016	2017
- 4	- 6	- 8

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

Il convient de relever que **ces montants sont systématiquement négatifs** en raison de la politique engagée par le Gouvernement, tendant à réduire les prélèvements obligatoires.

Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires au sens du présent article excluent, toutefois, les mesures prises par les collectivités territoriales, ou encore par les administrations de sécurité sociale (ASSO) gérées par les partenaires sociaux, à l'instar de l'assurance chômage et des régimes complémentaires d'assurance vieillesse (Agirc-Arrco).

Aussi le tableau retranscrit-il **les effets de l'ensemble des mesures en prélèvements obligatoires adoptées depuis le début de la législature**, soit aussi bien des hausses d'imposition votées dans les lois financières ultérieures à la loi de finances rectificatives votée à l'été 2012, que les réductions de prélèvements s'inscrivant dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Afin de comprendre la trajectoire des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires proposée par le Gouvernement, il convient de se référer au tableau figurant dans le rapport annexé au présent projet de loi (**alinéa 114**), reproduit ci-après. Celui-ci retranscrit, tout d'abord, les **mesures nouvelles au sens large**, soit toutes les mesures adoptées avant ou après le 1^{er} juillet 2012, y compris par les autres administrations publiques, qui continuent à produire des effets sur le niveau des prélèvements obligatoires. Cet ensemble englobe les **mesures nouvelles au sens du présent article**, répondant à une définition plus restreinte, précisée *supra*, les incidences des **contentieux fiscaux** et les « **autres** » **mesures nouvelles**, c'est-à-dire celles antérieures au 1^{er} janvier 2012 ou adoptées par les autres administrations publiques.

Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (1), dont :	3	- 2	- 4	- 3
<i>Mesures nouvelles au sens de l'article 18 du PLPFP 2014-2019 (hors compétitivité) (2)</i>	0	3	2	- 1
<i>Compétitivité (3)</i>	0	- 7	- 8	- 6
<i>Contentieux (4)</i>	0	- 1	0	2
<i>Autres (5)</i>	3	4	3	3
Élasticité des prélèvements obligatoires	0,7	0,9	1,0	1,0

Note de lecture : La ligne (1) regroupe l'ensemble des mesures obligatoires et résulte donc de l'addition des autres éléments du tableau : (1)=(2)+(3)+(4)+(5) ; les mesures nouvelles au sens du présent article correspond à la somme de la ligne « mesures nouvelles au sens de l'article 18 (hors compétitivité) » et de la ligne « compétitivité » : (2)+(3).

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

Ainsi, la trajectoire des mesures nouvelles au sens du présent article permet de suivre **l'évolution des prélèvements obligatoires strictement imputables aux décisions de l'actuel Gouvernement**. Alors que les mesures adoptées à son initiative, hors Pacte de responsabilité et de solidarité, continuent d'influer à la hausse sur les prélèvements obligatoires en 2015 et 2016, celles contenues dans le Pacte doivent contribuer à leur baisse.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le Gouvernement, la période 2014-2017 devrait être marquée par **un recul du taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB à 44,4 % du PIB**. Cette évolution résulterait de la montée en charge du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de la mise en œuvre des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Au regard des différentes informations disponibles à ce jour, il est possible d'estimer **la baisse de prélèvements résultant du Pacte de responsabilité et de solidarité à 25 milliards d'euros à l'horizon 2017**, dont 10 milliards d'euros dès 2015. Un recensement des différentes mesures prévues dans ce cadre est réalisé dans l'exposé général du présent rapport, qui précise également leur « calendrier » prévisionnel.

Au total, le Gouvernement estime que **les effets conjugués du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité conduiraient à une baisse des prélèvements de 40 milliards d'euros en 2017**. C'est, toutefois, sans tenir compte de ce que les allègements du coût du travail et la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) constituent des diminutions brutes des prélèvements qui viennent accroître l'assiette des impositions des bénéficiaires des entreprises concernées. Par conséquent, la baisse « nette » des prélèvements serait inférieure à l'estimation précitée.

À cela viendraient s'ajouter des **hausse de prélèvements obligatoires**, comme l'augmentation de la contribution climat-énergie, des cotisations d'assurance retraite de base et complémentaires, etc.

Ces différents éléments expliquent **la plus faible réduction des prélèvements obligatoires que ce qu'aurait pu laisser espérer le Pacte de responsabilité et de solidarité**, comme le montre le tableau ci-avant.

Dès lors, **les mesures nouvelles liées au Pacte de responsabilité et de solidarité et au CICE seraient compensées par la hausse d'autres prélèvements**, essentiellement décidées sous l'actuelle législature. Aussi, les mesures nouvelles ne permettraient une baisse des prélèvements obligatoires qu'à hauteur de 2 milliards d'euros en 2015, de 4 milliards d'euros en 2016 et de 3 milliards d'euros en 2017 – et ce alors même que les hausses d'impôts ont été tout à fait conséquentes depuis le début de la législature. **Ceci contribue à ce que la France maintienne un taux de prélèvements obligatoires bien supérieur à ses partenaires européens**. La politique fiscale du Gouvernement ne pouvant être approuvée, le présent article a été supprimé.

Décision de votre commission : votre commission a supprimé le présent article.

ARTICLE 19

Plafonnement des dépenses fiscales et crédits d'impôt hors CICE

Commentaire : le présent article prévoit une règle de plafonnement des dépenses fiscales et des crédits d'impôts pour chacune des années 2015 à 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DÉPENSES FISCALES : 453 DISPOSITIFS POUR UN MONTANT D'ENVIRON 72 MILLIARDS D'EUROS

Pour 2015, sont recensées 453 dépenses fiscales pour un coût total estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015 et à 71,9 milliards d'euros hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE)¹.

Le concept de dépenses fiscales, dont la définition est rappelée dans le deuxième tome du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, recouvre **toutes les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales** qui a sa contrepartie pour le contribuable dans l'allègement de la charge fiscale qui aurait résulté de l'application de la norme.

La **notion repose donc sur l'écart à la norme fiscale** et englobe l'ensemble des **réductions d'impôt** (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des **crédits d'impôt** (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une dépense budgétaire en direction du contribuable concerné).

Les dépenses fiscales doivent être distinguées des remboursements et dégrèvements, qui ne comptabilisent que les dépenses budgétaires effectives (« dépenses en atténuation de recettes ») et non les réductions d'impôt. La distinction peut être difficile dans la mesure où certains dispositifs agrègent réduction et crédit d'impôt. C'est par exemple le cas de la « Prime pour l'emploi » : elle se compose d'une réduction d'impôt sur le revenu d'une part, d'un remboursement en numéraire d'autre part, quand le crédit d'impôt excède l'impôt effectivement dû. Seule cette dernière part est retracée dans les « Remboursements et dégrèvements », tandis que le coût total de la dépense fiscale est la somme de ces deux éléments.

¹ Tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 15.

Le **coût des dépenses fiscales est concentré** : quatorze dépenses représentent à elles seules plus de la moitié du coût total. Les deux dépenses les plus importantes en termes quantitatifs sont le **crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE)** pour un montant estimé en 2015 à 10 milliards d'euros, et le **crédit d'impôt recherche (CIR)**, chiffré à environ 5 milliards d'euros pour 2015.

B. UNE GOUVERNANCE ENCORE EMBRYONNAIRE DES DÉPENSES FISCALES

Le premier rapport concernant les dépenses fiscales est publié en 1979¹. Émerge peu à peu une gouvernance des dépenses fiscales, d'abord par le recensement des dispositifs et de leur coût : depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales², et depuis 2005 (projet de loi de finances pour 2006) chaque projet annuel de performance présente les dépenses fiscales qui lui sont liées³, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens contribuant à l'atteinte de ses objectifs.

L'article 14 de la loi de programmation pour 2012-2017 a mis en place un plafonnement du montant des dépenses fiscales. Le II de l'article précité prévoyait en effet qu'« à compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées à la première phrase ».

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

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, le coût des dépenses fiscales, y compris le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), est évalué à 72,1 milliards d'euros en 2013, 78,9 milliards d'euros en 2014 et 81,9 milliards d'euros en 2015.

À périmètre constant et hors CICE, le montant des dépenses fiscales est estimé à 70,9 milliards d'euros en 2013, 70,7 milliards d'euros en 2014 et

¹ Conseil des impôts, rapport sur les dépenses fiscales, 1979.

² Une « annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales » est prévue à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ L'article 51 de la loi précitée prévoit également que chaque projet annuel de performance présente une évaluation des dépenses fiscales.

70,6 milliards d'euros en 2015. L'objectif de 70,8 milliards d'euros fixé par la dernière loi de programmation des finances publiques a donc été dépassé de peu en 2013 (+ 0,1 milliard d'euros, soit + 0,1 %) et serait respecté en 2014 (- 0,1 %) et en 2015 (- 0,2 milliard d'euros, soit - 0,3 %).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet d'article reprend la règle prévue dans la loi de programmation pour les années 2012-2017 et dispose que les dépenses fiscales ne pourront excéder 70,6 milliards d'euros en 2015, 2016 et 2017.

Le montant pour 2015 est inférieur à la prévision exposée dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au projet de loi de finances pour 2015 : ces deux chiffres, s'ils correspondent au même agrégat, ne sont pas établis à partir de la même méthode.

Le plafond du présent projet de loi s'entend en effet après neutralisation des changements de méthode intervenus depuis le projet de loi de finances pour 2013, tandis que l'évaluation du rapport « Voies et moyens » prend en compte ces modifications méthodologiques, qui ont pour effet d'augmenter le montant nominal.

Novation du présent projet d'article, un plafond spécifique est défini pour les crédits d'impôt qui ne pourraient quant à eux dépasser un plafond de 14,7 milliards d'euros.

La règle de calcul neutralisant les changements de classification de mesures est reprise dans les mêmes termes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le CICE était initialement exclu de l'un comme de l'autre plafond, mais un amendement à l'Assemblée nationale¹ l'a intégré au calcul en augmentant les plafonds à due concurrence.

Le plafond des dépenses fiscales qui en résulte est fixé à :

- 80,6 milliards d'euros en 2015 ;
- 81,8 milliards d'euros en 2016
- 86,2 milliards d'euros en 2017.

¹ Amendement n° 41 présenté par Mme Berger, M. Bachelay, M. Galut et Mme Rabault.

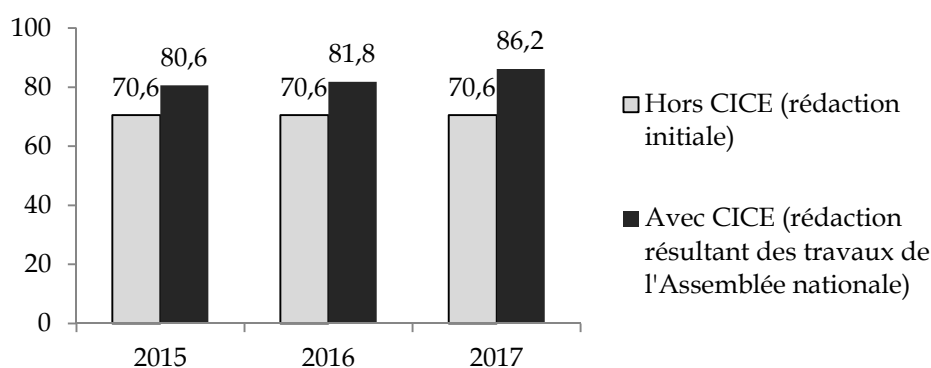
Le plafond des crédits d'impôts, intégrant le CICE, s'élève quant à lui à :

- **24,7 milliards d'euros en 2015 ;**
- **25,9 milliards d'euros en 2016 ;**
- **30,3 milliards d'euros en 2017.**

Les graphes ci-après présentent les plafonds hors CICE tels que prévus dans la rédaction initiale du texte et avec CICE tels qu'ils résultent de l'amendement précité.

**Le plafonnement des dépenses fiscales de 2015 à 2017,
tel que prévu par le présent projet de loi de programmation**

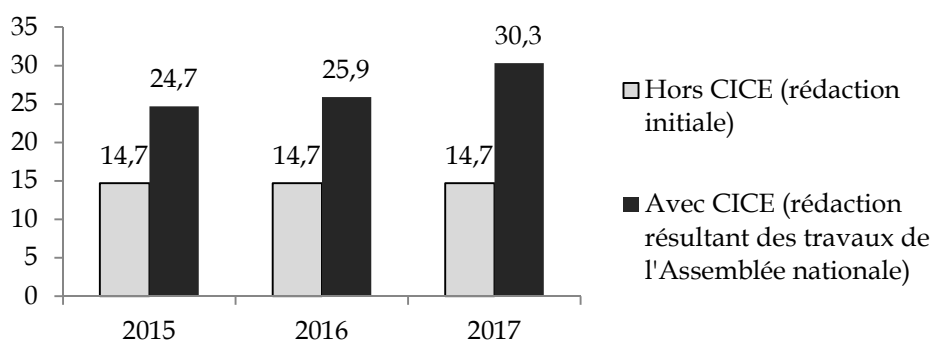
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de LPFP 2014-2019

**Le plafonnement des crédits d'impôt de 2015 à 2017,
tel que prévu par le présent projet de loi de programmation**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de LPFP 2014-2019

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur souligne que le plafonnement des dépenses fiscales est un outil utile au suivi de leur évolution afin d'éviter qu'elles ne diminuent de façon trop importante les recettes publiques et n'augmentent encore davantage le besoin de financement de l'État.

La déclinaison du plafond pour les crédits d'impôt devrait permettre d'affiner l'appréciation des dépenses fiscales et de mieux distinguer, dans le débat public, entre l'évolution totale et l'évolution des crédits d'impôts, qui entraînent une dépense budgétaire en direction du contribuable concerné dès lors que le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû.

Ce dispositif de pilotage doit permettre aux décideurs publics de comparer facilement le montant des dépenses fiscales et des crédits d'impôt à celui du plafond, et d'alerter le cas échéant sur un éventuel dépassement.

C'est pourquoi **votre rapporteur n'est pas favorable à l'intégration du CICE aux plafonds** : bien que l'intention de ne rien omettre soit compréhensible, les effets induits ne paraissent pas jouer en faveur d'une gouvernance efficace des dépenses fiscales. En effet, **le CICE est un dispositif récent¹**, qui n'a toujours pas atteint son « rythme de croisière » et **dont les estimations sont soumises à une forte incertitude**. L'exposé sommaire de l'amendement présenté et adopté à l'Assemblée nationale précise d'ailleurs qu'a été retenue « *la fourchette haute* » de l'estimation de la créance fiscale liée au CICE (soit 20,6 milliards d'euros en 2016).

Or l'exécution peut s'avérer inférieure aux prévisions, ce qui a été le cas cette année : si le chiffre initial² prévoyait que la dépense fiscale atteindrait 9,8 milliards d'euros, les estimations pour 2014 s'élèvent désormais à 6,5 milliards d'euros³. **Le plafond perdrait alors de son efficacité puisqu'une augmentation des autres dépenses fiscales pourrait être « permise » par une sous-exécution du CICE.**

Votre commission a donc adopté deux amendements visant à revenir au plafond initial, hors CICE, tant pour les dépenses fiscales que pour les crédits d'impôt, afin mieux garantir l'efficacité du plafond comme outil de pilotage et de maîtrise des dépenses fiscales.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Tome II des « Voies et Moyens » annexés au PLF pour 2014.

³ Tome II des « Voies et Moyens » annexés au PLF pour 2015.

ARTICLE 20

Stabilisation en valeur du montant des niches sociales

Commentaire : le présent article instaure un objectif de stabilisation en valeur du montant annuel des niches sociales, hors réduction générale de cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur dite « Fillon ».

I. LE DROIT EXISTANT

Le II de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017¹ a introduit pour la première fois un **objectif de plafonnement du montant annuel des dépenses fiscales**, hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). **Aucune règle similaire n'existe aujourd'hui concernant les niches sociales**, c'est-à-dire les mesures dérogatoires applicables aux contributions et cotisations de sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour la sécurité sociale et un allègement pour les redevables.

L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012² avait néanmoins introduit un mécanisme visant à maîtriser la progression des niches sociales en fixant **l'obligation de compenser toute création ou extension de niche sociale par la suppression ou la réduction d'autres niches**.

Si ce principe n'a pas été retenu par les lois de programmation des finances publiques ultérieures, l'obligation d'une **évaluation** annuelle d'un cinquième du stock de niches sociales existantes figure à l'article 18 de la loi de programmation 2012-2017³. L'article 23 du présent projet de loi reprend, en l'aménageant, ce principe d'évaluation des niches sociales pour les mesures nouvelles prises à compter du 1^{er} janvier 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, **à compter du 1^{er} janvier 2015, la stabilisation en valeur du montant annuel des niches sociales**.

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

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

³ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Le champ des niches sociales retenu par le présent article correspond à toutes les **exonérations ou abattements d'assiette et aux réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base, hors réduction générale de cotisations de sécurité sociale dite « Fillon »**.

Le **second alinéa** du présent article indique que cette règle de stabilisation en valeur s'apprécie par rapport au montant annuel des **niches sociales recensées dans l'annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale¹ (PLFSS) et faisant l'objet d'une évaluation chiffrée** (hors réduction « Fillon »). Les réductions de taux de cotisations et contributions sociales – mentionnées au premier alinéa du présent article – ne constituant pas une niche sociale au regard de l'annexe précitée, **l'objectif de stabilisation en valeur ne pourra être suivi de façon effective que pour les exonérations et les exemptions d'assiette**, ce qui correspond à un montant prévisionnel d'environ **14,3 milliards d'euros en 2015**. Néanmoins, le présent article ne mentionne aucun montant de référence.

Coût des niches sociales recensées dans l'annexe V au PLFSS

(en millions d'euros)

	2013	2014		2015	
	Coût	Coût	Évolution	Coût	Évolution
Total	34 233	34 885	+ 1,9 %	35 813	+ 2,7 %
<i>Dont allègements généraux⁽¹⁾</i>	20 725	20 708	- 0,1 %	21 461	+ 3,6 %
<i>Dont mesures d'exonération et exemptions d'assiette</i>	13 508	14 177	+ 5,0 %	14 350	+ 1,2 %

⁽¹⁾ Réduction « Fillon » et exonération des cotisations d'allocations familiales.

Source : annexe V au PLFSS pour 2015

Il convient de souligner que le coût global des niches sociales présenté dans l'annexe V au PLFSS ne tient pas compte de certains dispositifs qui n'avaient pas fait l'objet d'estimation chiffrée dans les versions antérieures de l'annexe², ni d'une soixantaine d'exonérations et d'exemptions d'assiette n'ayant jamais fait l'objet d'un chiffrage. Aussi, cette annexe précise que **« la prise en compte de ces dispositifs conduirait à majorer a minima de 2,1 milliards d'euros environ le coût des exonérations et exemptions d'assiette »**³.

¹ Annexe présentant les mesures d'exonérations de cotisations et contributions sociales et leur compensation, prévue par l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale.

² Par exemple la réduction représentative de frais professionnels pour l'assujettissement à la CSG et à la CRDS ou l'exonération de la prime de transport domicile-travail.

³ Annexe V au PLFSS pour 2015.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'introduction d'un objectif de stabilisation en valeur des niches sociales est censée **renforcer l'encadrement et le suivi des niches sociales**, tout en isolant les effets des mesures d'allègement de cotisations patronales issues du Pacte de responsabilité et de solidarité¹.

Toutefois, la transposition de cette règle du champ des dépenses fiscales à celui des niches sociales butte sur le **manque de connaissance exhaustive des niches sociales existantes**. À cet égard, le choix de ne pas faire figurer de montant de référence pour apprécier la stabilisation en valeur est révélateur du retard important en matière d'évaluation des niches sociales, par rapport aux dépenses fiscales. Les efforts de recensement et d'évaluation des niches sociales menés dans le cadre de l'annexe V au PLFSS doivent donc être renforcés afin de rendre le dispositif d'encadrement proposé pleinement opérant.

De plus, le principe retenu d'une stabilisation en valeur semble suggérer que le montant annuel des niches sociales ne pourrait diminuer d'une année sur l'autre. Un **amendement**, adopté par votre commission sur proposition de votre rapporteur, prévoit de remplacer le principe d'une stabilisation en valeur par celui d'un plafonnement du montant annuel des niches sociales. Cet amendement indique en effet que **le montant annuel des niches sociales ne peut excéder le montant de l'année précédente**.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Le dispositif « zéro cotisations URSSAF au niveau du SMIC » introduit par l'article 2 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 constitue un aménagement de la réduction « Fillon » et la baisse de 1,8 point de cotisation patronale d'allocations familiales à compter du 1^{er} janvier 2015 ne constitue pas une niche sociale au sens de l'annexe V du PLFSS.

ARTICLE 21

Principe de révision des dépenses fiscales et niches sociales trois ans après leur création

Commentaire : le présent article prévoit que les dépenses fiscales et les niches sociales instaurées à partir du 1^{er} janvier 2015 feront l'objet d'une révision dans les trois années qui suivent leur entrée en vigueur.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES NICHES FISCALES ET SOCIALES : DES DÉPENSES CACHÉES, UN ÉLÉMENT DE RIGIDITÉ POUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Le champ des dépenses fiscales et des niches sociales

Le concept de dépenses fiscales, dont la définition est rappelée dans le deuxième tome « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2015, recouvre « *toutes les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales* » qui a sa contrepartie pour le contribuable dans l'allègement de la charge fiscale qui aurait résulté de l'application de la norme.

La **notion repose donc sur l'écart à la norme fiscale** et englobe l'ensemble des **réductions d'impôt** (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des **crédits d'impôt** (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une dépense budgétaire au bénéfice du contribuable concerné).

Les niches sociales sont quant à elles définies comme toute exonération, abattement d'assiette ou réduction de taux s'appliquant à une cotisation ou une contribution de sécurité sociale affectée aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement. Elles sont recensées dans **l'annexe V¹ au projet de loi de financement de la sécurité sociale** prévue au III-5° de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale.

¹ Annexe « Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leurs compensations ».

2. Des dépenses « cachées » et difficiles à piloter

Les dépenses fiscales ne sont pas incluses dans la norme de dépenses de l'État : en effet, la partie qui vient en réduction de l'impôt ne recouvre aucun décaissement budgétaire, tandis que les crédits d'impôt, s'ils impliquent effectivement le paiement de crédits par l'État au contribuable, sont considérés comme trop peu pilotables pour être intégrés à la norme¹. **Le développement des dépenses fiscales constitue donc un contournement de facto de la norme de dépenses.**

En outre, le recensement et l'évaluation des dépenses fiscales restent imparfaits. Au-delà des difficultés posées par la définition de la norme fiscale de référence, des problèmes d'ordre méthodologique et pratiques apparaissent dès lors qu'il s'agit d'apprécier le coût ou l'efficacité de dispositifs qui font l'objet de stratégies d'optimisation de la part des contribuables. Il est par exemple difficile d'estimer *ex ante* le coût du crédit d'impôt compétitivité et emploi, puisqu'il dépend pour partie des décisions des entreprises.

Si les dépenses fiscales sont difficiles à piloter, c'est aussi parce qu'elles peuvent avoir un coût bien au-delà de leur date de fin d'ouverture de droits. Par exemple, en matière immobilière, les dispositifs locatifs de type « Pinel », qui ouvrent droit à des réductions d'impôt pour les particuliers achetant des biens immobiliers neufs et les louant sous certaines conditions, peuvent voir leur effet se prolonger plusieurs années après la date d'ouverture de droits du dernier entrant dans le montage, puisque celui-ci a un droit acquis à la réduction de ses impôts pendant plusieurs années.

3. Des progrès effectués en matière de recensement des dépenses fiscales et niches sociales

Le premier rapport s'intéressant au concept de dépenses fiscales a été publié en 1979 par le Conseil des impôts². Le recensement des dispositifs et de leur coût est aujourd'hui effectué dans des **annexes au projet de loi de finances de l'année** : depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales³, et depuis le projet de loi de finances pour 2006 chaque projet annuel de performances présente les dépenses fiscales rattachées à la mission concernée⁴, de manière

¹ Les crédits correspondants sont prévus, à titre évaluatif, dans la mission « Remboursements et dégrèvements ».

² Conseil des impôts, IV^e rapport au président de la République relatif à l'impôt sur le revenu, 1979.

³ Une « annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales » est prévue à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁴ L'article 51 de la loi précitée prévoit également que chaque projet annuel de performance présente une évaluation des dépenses fiscales.

à rendre compte de l'ensemble des moyens financiers dont il dispose. Depuis la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, **est joint au projet de loi de règlement le montant des dépenses fiscales** qui sont donc connues dès le printemps.

Pour 2015, sont recensées 453 dépenses fiscales pour un coût total estimé à **81,9 milliards d'euros** en 2015 et à **71,9 milliards d'euros hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE)**¹.

En application de l'article 12 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, un **Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, piloté par l'Inspection générale des finances, et mobilisant des expertises tant administratives que scientifiques, a procédé à **un examen de 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales, représentant près de 104 milliards d'euros**. Son rapport a été remis en juin 2011 et communiqué au Parlement au mois d'août 2011². **D'autres évaluations ont pu être menées de façon plus ciblée**, par exemple par le Conseil des prélèvements obligatoires³.

Les niches sociales sont quant à elles recensées dans **l'annexe V⁴ au projet de loi de financement de la sécurité sociale**, prévue au III-5° de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale qui dispose qu'est jointe au projet de loi de financement de l'année une annexe « *énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette de ces cotisations et contributions* », *présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir* ». Les « niches sociales » doivent donner lieu à une **compensation**⁵ que présente aussi l'annexe, qui évalue « *l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances* ».

¹ Tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 15.

² Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dit « Guillaume », publié en juin 2011 sous la présidence d'Henri Guillaume, inspecteur général des finances honoraire.

³ Voir par exemple le rapport « Entreprises et "niches" fiscales et sociales » d'octobre 2010.

⁴ Annexe « Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leurs compensations ».

⁵ La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a instauré l'obligation d'une compensation financière par l'État des mesures d'exonération de cotisations sociales instituées à compter de son entrée en vigueur. Ce principe de compensation a été codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. La loi du 13 août 2004 l'étend aux réductions de cotisations sociales, aux réductions et exonérations de contributions sociales et aux réductions ou abattements d'assiette. La loi de financement pour 2009 a fixé une liste d'exceptions au principe de compensation de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Pour 2014, ces exonérations et exclusions d'assiette représentent sur le champ des revenus d'activité du secteur privé un **coût estimé à 34,7 milliards d'euros**¹ (après 34,4 milliards d'euros en 2013), y compris la réduction générale de cotisations de sécurité sociale² dite allègements généraux « Fillon ».

B. LA LPFP 2009-2012 ET LA LPFP 2011-2014 : DES NICHES FISCALES ET SOCIALES INSTAURÉES POUR UNE DURÉE MAXIMALE DE QUATRE ANS

Le **II de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012**³ prévoyait que « *chaque mesure relevant des 1° ou 2° du I [c'est-à-dire une création ou extension de niche fiscale ou sociale] instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur* ».

Cette disposition résultait d'un **amendement de la commission des finances du Sénat**, s'inspirant lui-même des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales⁴.

L'**article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**⁵ a repris cette disposition alors que le Gouvernement ne le prévoyait pas initialement⁶. À l'initiative de la commission des finances du Sénat, cet article s'appliquait non seulement aux mesures prises entre 2011 et 2014, mais aussi, comme précédemment, à celles prises à compter du 1^{er} janvier 2009.

Aucune de ces deux dispositions n'était juridiquement contraignante : l'article 11 de la LPFP 2009-2012 ainsi que l'article 10 de la LPFP 2011-2014 font partie de ceux dont l'article 1^{er} de la LPFP concernée indique qu'ils sont pris sur la base de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, relatif aux **dispositions non normatives des lois de programmation des finances publiques**.

C. LA LPFP 2012-2017 : DES NICHES FISCALES ET SOCIALES DONT LA DURÉE DOIT ÊTRE LIMITÉE DANS LE TEMPS

L'**article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017** a repris le principe d'une limitation de la

¹ Annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

² Art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

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

⁴ Commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport d'information n° 946, 5 juin 2008.

⁵ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

⁶ L'article 10 a été inséré par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président.

durée des niches fiscales et sociales posé par l'article 10 de la LPFP 2011-2014, mais si chaque nouvelle disposition législative tendant à la création d'une « niche » est tenue de préciser la période pour laquelle elle s'applique, cette période n'est plus nécessairement limitée à quatre ans.

Dans les faits, il apparaît, selon les informations transmises à votre rapporteur, **qu'en 2013, sur 64 extensions ou créations de dépenses fiscales, 44 % seulement sont bornées dans le temps.**

Le tableau ci-dessous précise la répartition entre créations et augmentations de dépense fiscale.

Bilan des créations et extensions de dépenses fiscales adoptées en 2013

	Durée limitée	Durée non limitée	Total
Augmentations de dépenses fiscales	23	25	48
Créations de dépenses fiscales	5	11	16
Total	28 44 %	36 56 %	64 100 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

Il apparaît donc que ces dispositions ont eu un effet limité sur les dépenses fiscales et niches sociales : en pratique, le principe n'est que très partiellement appliqué. Même dans les cas où une durée limitative est effectivement prévue, l'absence d'évaluations précises et détaillées (voir article 23 du présent projet de loi) ne conduit pas réellement à rationaliser les mesures existantes et à envisager sérieusement leur suppression.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **prévoit que les créations ou extensions de niches fiscales ou sociales fassent l'objet d'une « révision » au plus tard trois ans après leur entrée en vigueur.**

Le principe d'une durée limitée n'est donc plus explicitement formulé.

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

La règle de « durée limitée des niches » de 2009 à 2014

II de l'article 11 de la LPFP 2009-2012 (abrogé)	Article 10 de la LPFP 2011-2014 (abrogé)	Article 16 de la LPFP 2012-2017 (en vigueur)	Article 21 du présent projet de LPFP
<p>II. — Chaque mesure relevant des 1^o ou 2^o du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er} n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.</p>	<p>Nonobstant les dispositions de l'article 1^{er}, les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2009, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent celle de leur entrée en vigueur.</p>	<p>Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattement d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013, ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.</p>	<p>Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur.</p>

Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de programmation

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que la limitation des dépenses fiscales et niches sociales dans le temps aurait pu permettre un meilleur contrôle de leur efficacité et une moindre automaticité du renouvellement de

dispositifs qui, par définition, sont dérogatoires à la norme fiscale et contribuent tout à la fois à réduire les recettes publiques et complexifier le système fiscal français.

Force est de constater que les dépenses fiscales n'ont pas été rationalisées, ni connu d'attrition marquée. L'introduction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) accentue encore cette tendance, puisqu'il constitue l'une des plus importantes dépenses fiscales avec une estimation de son coût pour 2015 s'élevant à 10 milliards d'euros. Cette permanence de dispositifs difficiles à piloter, facteurs de rigidité pour les finances publiques françaises, est liée à **l'absence de volontarisme en matière d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales** (voir article 23 du présent projet de loi).

À cet égard, votre rapporteur ne peut que constater le caractère ambigu du présent projet d'article : si le rapport annexé évoque un dispositif « *limitant à trois années les nouvelles dépenses fiscales et niches sociales* », la rédaction du texte pose un principe moins normatif, celui d'une « révision » dont les enjeux et les objectifs ne sont pas précisés. Au surplus, le présent article présente une certaine redondance avec les dispositions de l'article 23 qui prévoit une « évaluation » six mois avant la fin du délai pour les dépenses fiscales et niches sociales ayant été instaurées pour une durée limitée.

Votre commission a donc adopté un amendement visant à clarifier la rédaction en revenant à un principe explicite de limitation de la durée des niches fiscales et sociales. Le délai de droit commun serait fixé à quatre ans, afin de permettre un certain recul sur l'exécution et la mise en œuvre de la dépense fiscale ou de la niche sociale considérée sans pour autant attendre trop longtemps avant de reconsidérer la pertinence de la mesure, un délai très allongé semblant propice à une pérennisation *de facto*.

Elle souligne toutefois que ce principe restera lettre morte dès lors que ne seront pas effectuées par le Gouvernement des évaluations complètes, *ad hoc* et transmises au Parlement.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

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

CHAPITRE PREMIER REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

ARTICLE 22

Mise en place de revues annuelles de dépenses

Commentaire : le présent article instaure des revues de dépenses annuelles, qui portent sur l'ensemble des moyens et des dépenses, y compris les niches fiscales et sociales, de toutes les administrations publiques, et visent à identifier des sources d'économies. Les revues menées et leurs conclusions font l'objet d'une communication au Parlement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ÉVALUATION DES DÉPENSES : DES OBJECTIFS PLURIELS, DES DISPOSITIFS DÉJÀ NOMBREUX

1. L'évaluation des dépenses, un instrument d'identification d'économies potentielles

Depuis la rationalisation des choix budgétaires (RCB) menée dans les années 1970, nombreux ont été les **exercices visant à évaluer et rationaliser les dépenses publiques**. Ils procèdent par audits de politiques publiques, qui font intervenir les corps d'inspection interministérielle ou, plus rarement, des consultants privés.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a formalisé une approche de la dépense par la performance : les crédits doivent désormais être justifiés « dès le premier euro » et figurent

dans un programme « *auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Le périmètre des évaluations tend à s'élargir, en lien avec l'approche communautaire qui considère le solde des administrations publiques dans leur ensemble, et non le seul déficit de l'État.

Les dépenses fiscales ont également fait l'objet d'une attention accrue, par exemple avec les travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales qui a procédé en 2011 à l'évaluation d'un nombre important de ces dispositifs¹.

Enfin, au-delà du cadre étatique, **les organismes internationaux** produisent eux aussi des documents comparatifs entre États mettant en évidence les différentiels de financement et de « résultat » des politiques publiques menées².

2. Des dispositifs déjà nombreux

Au niveau de l'exécutif, de nombreuses instances visant à améliorer le rapport entre coût et efficacité des dépenses publiques ont vu le jour au cours des dernières années :

- le CIMAP (comité interministériel de modernisation de l'action publique) créé en octobre 2012³ ;
- le conseil stratégique de la dépense publique créé en janvier 2014⁴ ;
- le secrétariat d'État de la réforme de l'État et de la simplification dont les attributions ont été précisées en juin 2014⁵.

L'État dispose en outre de **corps d'inspection interministérielle** qui peuvent assurer, à sa demande, des audits d'efficience de la dépense publique.

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume et remis au Parlement en juin 2011.

² Voir par exemple les tests PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) menés par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) et le rapport du même organisme « Perspectives des politiques de l'éducation en France », avril 2014.

³ Décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

⁴ Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.

⁵ Décret n° 2014-633 du 19 juin 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification.

B. DES LACUNES IMPORTANTS DANS LA COORDINATION AVEC LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET L'INFORMATION DU PARLEMENT

Malgré la pluralité des dispositifs d'évaluation des dépenses publiques, la mise en œuvre effective des économies identifiées s'avère souvent difficile.

Il convient tout d'abord de noter que **les dispositifs d'évaluation des dépenses existants ne sont pas nécessairement organisés de façon cohérente avec le calendrier de la procédure budgétaire.** De ce fait, il peut se révéler difficile de prendre en compte dans le projet de loi de finances de l'année des recommandations trop tardives. Celles-ci, de plus, ne pourront pas toujours être intégrées dans le projet de loi de finances de l'année suivante, en raison par exemple de leur obsolescence.

En outre, l'information du Parlement demeure souvent imparfaite, en dépit des engagements, y compris de nature législative, en ce sens. On relèvera notamment les difficultés récurrentes pour obtenir communication des rapports de l'inspection générale des finances (IGF) ou la faiblesse des éléments transmis dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES REVUES PERMETTANT DE DOCUMENTER LES ÉCONOMIES NÉCESSAIRES À L'ASSAINISSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le présent article prévoit de joindre au projet de loi de finances une annexe qui dresse la liste des **revues de dépenses** que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février qui suit l'adoption de la loi de finances.

Ces revues de dépenses sont définies uniquement par leur objectif, qui est **d'identifier « des sources d'économies potentielles »** dont le rapport annexé précise qu'elles sont **« nécessaires au respect de la trajectoire notamment à partir de 2016 »**. La comparaison de ces revues de dépense avec les méthodes d'évaluation des dépenses qui leur préexistent (MAP¹ et RGPP² notamment) est rendue difficile du fait que la méthode suivie et les acteurs sollicités ne sont pas précisés dans le présent article ni dans le rapport qui est annexé au présent projet de loi. L'évaluation préalable précise que ces revues devraient être faites par les corps d'inspection interministérielle. D'après les informations transmises à votre rapporteur, l'instance de pilotage devrait être la direction du budget.

¹ Modernisation de l'action publique.

² Révision générale des politiques publiques.

Le champ potentiel des revues de dépenses est très large : bien que l'annexe en dressant la liste soit jointe au projet de loi de finances, elles peuvent porter sur **l'ensemble des dépenses et des moyens, y compris les dépenses fiscales et niches sociales, de toutes les administrations publiques**. Les **administrations locales et de sécurité sociale** sont donc concernées. Sont également incluses toutes « *les entités bénéficiant de concours publics* ».

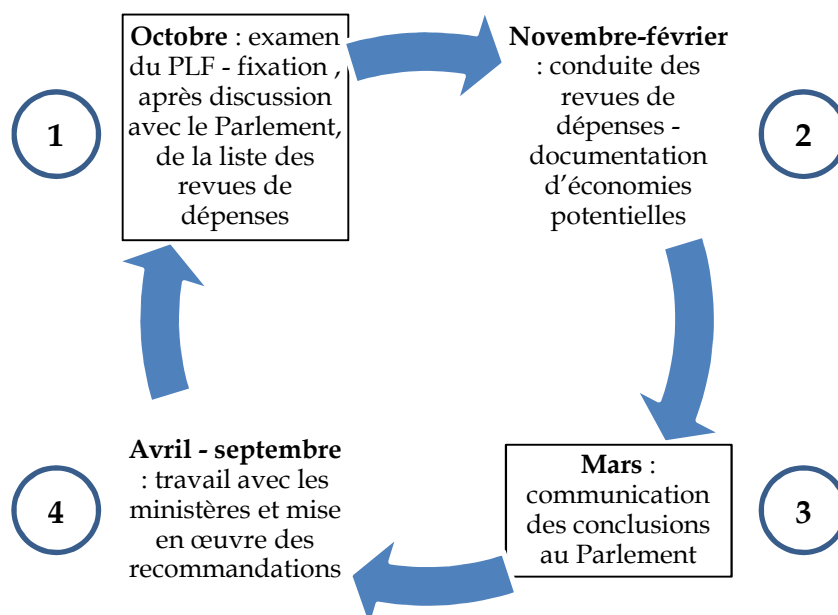
B. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AUX REVUES DE DÉPENSES

Le Parlement est associé à la mise en œuvre des revues de dépenses selon deux modalités.

D'une part, l'annexe jointe au projet de loi de finances (PLF) l'informe des thèmes retenus pour l'année à venir, qui « *seront discutés avec le Parlement* » selon le rapport annexé au présent projet de loi. Le **II** du présent article précise que cette annexe récapitulera également les thèmes des revues de dépense menées au cours de l'année écoulée et en retracera les principales conclusions. L'annexe s'attachera aussi à préciser les **mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions ainsi que les économies attendues pour chacune d'entre elles**.

D'autre part, le Gouvernement devra transmettre au Parlement les « constats et propositions » formulés par les revues de dépenses qui étaient prévues à l'annexe jointe au projet de loi de finances. **Cette transmission interviendra au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances**.

Le calendrier des revues de dépenses tel que prévu par l'article 22 de la LPFP 2014-2019



Source : commission des finances du Sénat

N.B. : les étapes encadrées sont celles qui font intervenir le Parlement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale¹ dispose que l'annexe au projet de loi de finances prévoyant les thèmes des revues de dépenses à venir dresse également la liste des crédits d'impôts et présente leurs montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt pour les deux dernières années, en arguant du fait que cette information n'est pas disponible dans d'autres documents budgétaires.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création des « revues de dépense » est rendue nécessaire par l'échec des précédentes initiatives du Gouvernement pour réformer la dépense publique.

La modernisation de l'action publique (MAP) a en effet échoué dans sa méthode comme dans ses résultats.

Tout d'abord, l'association du Parlement, présentée au départ comme une innovation majeure par rapport à la RGPP, n'a pas été respectée. Sans même parler d'une « association » du Parlement, la simple

¹ Amendement n° 33 présenté par Mme Berger, M. Bachelay, M. Galut et Mme Rabault.

information du législateur a fait défaut : si l'article 92 de la loi de finances pour 2013¹ prévoyait plusieurs modalités d'information des chambres parlementaires au sujet de la MAP, en pratique **les informations transmises ont été très rares et irrégulières**. La MAP est largement, pour le Parlement, une « boîte noire » qu'il est impossible de contre-expertiser ou même d'analyser.

De plus, la MAP n'a pas permis d'identifier des mesures d'économies crédibles et durables. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques, « *les économies identifiées à ce jour dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ne sont pas à la hauteur de l'enjeu* ». La révision générale des politiques publiques (RGPP) avait été rejetée par la majorité gouvernementale au motif que la réforme de l'État ne pouvait avoir pour principale ambition de réduire ses dépenses, mais **quel est l'intérêt d'une « modernisation de l'action publique » déconnectée des enjeux réels des finances publiques ?** Certes, la RGPP présentait quelques faiblesses : elle était sans doute trop exclusivement ciblée sur les processus de l'État et ses travaux faisaient l'objet d'une publicité limitée, qui n'a pas favorisé l'essor du débat public sur les pistes d'économies identifiées. Mais **la RGPP a permis de réaliser 12 milliards d'euros d'économies², là où le dernier CIMAP³ n'évoque que 3 milliards d'euros d'économies** liées aux évaluations de politiques publiques (EPP) déjà menées. Quant aux programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS), d'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, « *aucun chiffrage des coûts et bénéfices de ces réformes n'est disponible* ».

Enfin, la MAP a été construite sur un calendrier inadapté, au point qu'un dispositif entièrement nouveau apparaît nécessaire pour assurer le chaînage des recommandations à la construction budgétaire.

Votre rapporteur se félicite que soit mis en place un dispositif visant à identifier et réaliser des économies réelles et durables, par des réformes structurelles et non seulement des « rabots » au cas par cas. Il ne peut cependant éviter de relever qu'au bout de deux ans, le Gouvernement découvre, enfin, la nécessité d'identifier en amont des pistes crédibles d'économies structurelles et de les documenter.

Si votre rapporteur ne souhaite pas rejeter par avance ce dispositif, il ne peut manquer de s'interroger au sujet de sa mise en œuvre effective et de ses résultats. Le Gouvernement n'a d'ailleurs pas été en mesure de lui

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Inspection générale des finances (IGF), « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État » n° 2012-M-058-01, p. 3.

³ Relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2013.

préciser les revues de dépenses qui seront menées avant février 2015, indiquant seulement que leurs thèmes seraient annoncés « *prochainement* »¹.

C'est pourquoi votre commission a amendé le présent article afin que l'annexe comportant la liste des thèmes retenus pour les prochaines revues de dépenses comporte également **un bilan des précédentes revues de dépenses**, qui devrait préciser les modalités de mise en œuvre des recommandations identifiées ainsi que les économies effectivement réalisées grâce au dispositif, en les confrontant aux objectifs initiaux.

La commission considère également que l'information relative au montant exécuté des crédits d'impôts, bien qu'utile dans son principe, n'a pas sa place dans une annexe consacrée aux revues de dépenses, dont l'objet n'est pas de présenter des dépenses mais d'identifier des pistes pour les réduire. Elle a donc adopté un amendement (article 23) consistant à conserver ce dispositif, mais en le faisant figurer dans une annexe distincte au projet de loi de finances.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur.

ARTICLE 23

Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales

Commentaire : le présent article prévoit que les dépenses fiscales ou niches sociales créées à partir du 1^{er} janvier 2015 feront l'objet d'une évaluation présentée par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES OUTILS DE RECENSEMENT DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

1. Les dépenses fiscales

Le premier rapport français évoquant le concept de dépenses fiscales a été publié en 1979 par le Conseil des impôts¹. Le recensement des dispositifs et de leur coût est aujourd'hui effectué dans des annexes au projet de loi de finances de l'année : depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales², et, depuis le projet de loi de finances pour 2006, chaque projet annuel de performances présente les dépenses fiscales rattachées à la mission concernée³, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens financiers dont il dispose. Depuis la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, est joint au projet de loi de règlement le montant des dépenses fiscales qui sont donc connues dès le printemps.

Pour 2015, sont recensées 453 dépenses fiscales pour un coût total estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015 et à 71,9 milliards d'euros hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE)⁴.

¹ Conseil des impôts, IV^e rapport au président de la République relatif à l'impôt sur le revenu, 1979.

² Une « annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales » est prévue à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ L'article 51 de la loi précitée prévoit également que chaque projet annuel de performance présente une évaluation des dépenses fiscales.

⁴ Tome II de l'annexe « Voies et moyens » annexée au PLF 2015, p. 15.

2. Les niches sociales

Les niches sociales sont quant à elles recensées dans **l'annexe V¹ au projet de loi de financement de la sécurité sociale**, prévue au III-5° de l'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale qui dispose qu'est jointe au projet de loi de financement de l'année une annexe « *énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette de ces cotisations et contributions* », présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir ». Les « niches sociales » doivent donner lieu à une **compensation²** que présente aussi l'annexe, qui évalue « *l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances* ».

Pour 2014, ces exonérations et exclusions d'assiette représentent sur le champ des revenus d'activité du secteur privé un **coût estimé à 34,7 milliards d'euros³** (après 34,4 milliards d'euros en 2013), y compris la réduction générale de cotisations de sécurité sociale⁴ dite allègements généraux « Fillon ».

B. DES OUTILS D'ÉVALUATION D'UN USAGE PLUS PONCTUEL

1. Le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 prévoyait que, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une niche sociale ou fiscale, le Gouvernement présenterait au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût.

En application de l'article 12 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, un **Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, piloté par

¹ Annexe « Présentation des mesures d'exonération de cotisations et contributions et de leurs compensations ».

² La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a instauré l'obligation d'une compensation financière par l'État des mesures d'exonération de cotisations sociales instituées à compter de son entrée en vigueur. Ce principe de compensation a été codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. La loi du 13 août 2004 l'étend aux réductions de cotisations sociales, aux réductions et exonérations de contributions sociales et aux réductions ou abattements d'assiette. La loi de financement pour 2009 a fixé une liste d'exceptions au principe de compensation de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

³ Annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

⁴ Art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

L'Inspection générale des finances, et mobilisant des expertises tant administratives que scientifiques, a procédé à **un examen de 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales, représentant près de 104 milliards d'euros**. Son rapport a été remis en juin 2011 et communiqué au Parlement au mois d'août 2011¹. **D'autres évaluations ont pu être menées de façon plus ciblée**, par exemple par le Conseil des prélèvements obligatoires².

2. Les évaluations annuelles prévues par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017

L'article 18 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 a repris le principe d'une évaluation et l'a étendu au stock (alors que la disposition précédemment en vigueur ne concernait que les créations de dépenses fiscales ou de niches sociales). Il prévoyait ainsi que *« les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité »*.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet d'article prévoit que toute création ou extension de niche fiscale ou sociale fasse l'objet d'une **évaluation transmise par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée**. Le maintien de la niche au-delà de la durée initialement prévue doit être justifié.

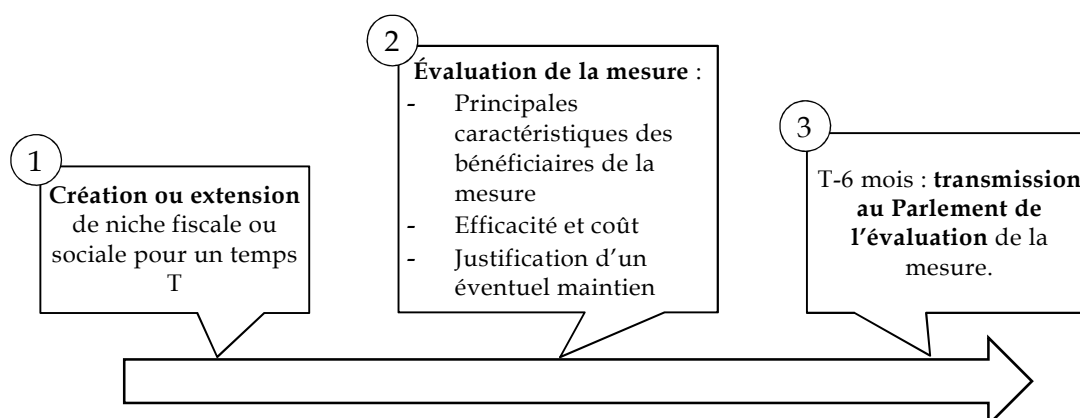
Il est également précisé que *« cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité et son coût »*.

Le schéma ci-dessous récapitule les différentes étapes du dispositif proposé.

L'évaluation des niches sociales ou fiscales telle que prévue par l'article 23 du projet de LPFP 2014-2019

¹ Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dit « Guillaume », publié en juin 2011 sous la présidence d'Henri Guillaume, inspecteur général des finances honoraire.

² Voir par exemple le rapport « Entreprises et "niches" fiscales et sociales » d'octobre 2010.



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de LPFP

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement adopté à l'Assemblée nationale prévoit que l'évaluation porte non seulement sur l'efficacité mais aussi sur l'impact sur « l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que l'évaluation des niches fiscales et sociales est le pendant nécessaire à leur limitation dans la durée : pour que celle-ci puisse être suivie d'effets et que les dispositifs ne soient pas automatiquement maintenus, il faut que le législateur soit en mesure de faire un choix informé par des évaluations *ad hoc*.

S'il a cherché à intégrer la problématique des dépenses fiscales dans le processus de construction budgétaire à travers les « conférences fiscales », le Gouvernement n'a en revanche pas tenu ses engagements en matière d'évaluation des dépenses fiscales. Après avoir exprimé le souhait d'engager « une démarche partenariale » avec le Parlement lors de son audition relative à loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2012¹, le ministre délégué chargé du budget, M. Bernard Cazeneuve, a ensuite déclaré lors de son audition au sujet du projet de loi de finances pour 2014² : « nous nous livrons à un travail d'évaluation permanent. Les évaluations seront transmises à la commission et leurs résultats seront connus au plus tard à la fin de l'année ».

¹ Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi n° 1083 (AN-XIV^e législature) de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012 par la commission des finances du Sénat le mercredi 12 juin 2013. Disponible en ligne sur le site du Sénat.

² Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi de finances pour l'année 2014 par la commission des finances du Sénat le mardi 1^{er} octobre 2013. Disponible en ligne sur le site du Sénat.

En réalité, **aucune évaluation n'a été transmise à la commission des finances du Sénat.**

En effet, s'il apparaît, d'après les informations transmises à votre rapporteur, **qu'en 2013, 111 dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation**, l'inventaire retenu constitue cependant un « **inventaire à la Prévert** » et se base sur des rapports et publications disparates, qui n'ont pas fait l'objet d'une transmission spécifique au Parlement : rapports de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, travaux de la CIMAP, évaluations préalables des articles initiaux des projets de loi de finances pour 2014 et de finances rectificative pour 2013...

Ainsi les évaluations dont le Gouvernement a fait état pour la précédente période de programmation ne sont pas des documents élaborés spécifiquement dans la perspective de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, mais un assemblage de bric et de broc associant diverses publications évoquant, de façon plus ou moins elliptique, le coût et les effets d'une dépense fiscale. Le principe d'une évaluation systématique des dépenses fiscales n'a donc aucunement été respecté.

Comme le notait déjà notre collègue François Marc, alors rapporteur général, dans son rapport relatif à la loi de règlement pour 2013¹ : « *la Cour des comptes observe à juste titre, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2013, que ces processus d'évaluation ne correspondent pas à la démarche prévue par l'article 18 de la LPPF – laquelle correspond en effet à une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficience suivant des critères homogènes* ».

En matière de niches sociales, l'annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale indique, dispositif par dispositif, si une évaluation a été ou non réalisée. **Dans de nombreux cas, l'évaluation n'existe pas ou renvoie aux travaux précités du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011.**

L'absence de transmission d'un document synthétique et concernant l'ensemble des dépenses fiscales et niches sociales au Parlement empêche le législateur de contrôler l'efficacité de ces dispositifs, et partant vide de son sens le principe selon lequel ils seraient bornés dans le temps, puisqu'à défaut de données permettant de nourrir le débat public c'est une pérennisation *de facto* qui prévaut. **Il est donc souhaitable que l'évaluation des niches fiscales et sociales devienne davantage qu'un exercice de style et prenne un caractère plus systématique et homogène.**

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

¹ Rapport n° 716 (2013-2014) de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 juillet 2014.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS

ARTICLE 24

Actualisation et aménagement de la règle d'interdiction du recours à l'endettement par les organismes divers d'administration centrale (ODAC)

Commentaire : le présent article prévoit deux ajustements en matière d'interdiction de l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) : d'une part, les références du règlement communautaire définissant les ODAC sont actualisées. D'autre part, une période transitoire d'un an, pendant laquelle la règle d'interdiction ne s'applique pas, est créée pour les organismes entrant dans le champ des ODAC.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÈGLE D'INTERDICTION PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION 2011-2014

La catégorie des ODAC est une notion comptable, permettant de déterminer si une entité relève du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Sur près de 750 ODAC recensés en 2013, près de 460 sont des opérateurs de l'État¹.

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014² a posé le **principe d'une interdiction aux ODAC de recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à 12 mois**, empêchant la contraction de nouveaux emprunts ou l'émission de titres de créance dont la durée excède 12 mois. Par la suite, l'arrêté du ministre chargé du budget en date du 6 septembre 2012 a fixé la liste des organismes divers d'administration centrale soumis à cette interdiction. Le projet de loi de

¹ Annexe générale « Jaune » concernant les opérateurs de l'État jointe au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe relative à l'année 2015 n'étant pas disponible au 25 octobre.

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

programmation pour les années 2012 à 2017¹ a reconduit cette interdiction à son article 22.

B. UN STOCK DE DETTE QUI RESTE IMPORTANT

Malgré ce principe général d'interdiction, qui au demeurant souffre quelques exceptions², **le stock de dettes des ODAC reste important** : d'après l'Insee, les ODAC ont contribué pour un peu plus de **20 milliards** d'euros à la dette des administrations publiques au sens de Maastricht au deuxième semestre 2014³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE ACTUALISATION DE LA RÉFÉRENCE DU RÈGLEMENT COMMUNAUTAIRE DÉFINISSANT LES ODAC

Le règlement du Conseil européen étant devenu obsolète, le présent projet d'article procède à une actualisation de la référence prévue à l'article 12 de la loi de programmation 2011-2014 qui sera désormais le règlement « *relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur* ».

B. UNE PÉRIODE TRANSITOIRE D'UN AN POUR LES NOUVEAUX ENTRANTS DANS LE CHAMP DES ODAC

Le présent projet d'article prévoit un délai transitoire d'un an pendant lequel le principe d'interdiction de l'endettement ne s'applique pas afin que les nouveaux entrants dans le périmètre des ODAC disposent d'un délai d'adaptation de leurs modalités de financement à leur nouvel environnement normatif.

Cette disposition permet à un organisme ayant contracté un emprunt et ayant inscrit les dépenses correspondantes à son budget de ne pas avoir à remettre en cause son engagement dès la première année de son entrée dans le champ des ODAC. La Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS), a par exemple été intégrée au périmètre des ODAC en

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012.

² La Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État.

³ Insee, « Dette trimestrielle de Maastricht des administrations publiques - 2^e trimestre 2014 », disponible en ligne (<http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20140930>).

mai dernier¹ et se finance par émissions obligataires : une période transitoire permet de trouver une solution alternative pérenne sans remettre en cause les actions menées par la structure.

En revanche, le mode de financement devra être adapté et exclure l'emprunt de moyen ou long terme² dès l'année suivante.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur est favorable au maintien de la règle d'interdiction de l'endettement des ODAC, qui doivent être capables de financer leurs dépenses par les recettes publiques dont ils bénéficient (subventions budgétaires, recettes fiscales affectées, dotations en capital) ainsi que par leurs ressources propres.

Son assouplissement permettra de mettre en conformité le droit avec la réalité, puisqu'il est peu probable qu'il soit possible de revenir sur une décision d'endettement, ce qui suppose de trouver un financement alternatif aux dépenses envisagées, en quelques mois.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Insee, « Modifications du périmètre des administrations publiques au passage à la comptabilité 2010 », mai 2014, disponible en ligne.
(http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2010/methodologie/modifications-perimetre-apu.pdf).

² L'emprunt infra-annuel reste possible pour couvrir d'éventuels besoins de trésorerie.

ARTICLE 25

Amélioration de l'information du Parlement à travers l'enrichissement de l'annexe générale « jaune » relative aux opérateurs de l'État

Commentaire : le présent article prévoit d'enrichir le « Jaune Opérateurs » qui devra présenter le suivi du flux de création et de suppression des opérateurs d'une part, et un bilan, portant sur les trois dernières années au moins, de la masse salariale des opérateurs et de leurs effectifs ainsi que du financement public qu'ils reçoivent (crédits budgétaires ou taxes affectées), d'autre part.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN LARGE RECOURS DE L'ÉTAT À LA FORMULE DE L'AGENCE

1. Le champ des opérateurs de l'État

Les opérateurs sont des organismes présentant une grande proximité avec le budget et les missions de l'État. Trois critères principaux sont retenus : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'État et un contrôle direct par l'État. Il est toutefois possible de qualifier d'opérateur de l'État *« des organismes ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État¹ »*.

En dehors de ressources propres (financements européens, privés, produits de vente, redevance...), **les opérateurs bénéficient de recettes publiques** par deux principaux biais : des **crédits budgétaires** (soit 82 % des ressources publiques leur étant affectées) et des **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient. Ils peuvent également bénéficier de ressources publiques sous la forme de dotations en fonds propres (1 %) : notamment dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (PIA), l'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, les opérateurs retenus étaient au nombre de 550 et se rattachaient à 57 programmes.

¹ Jaune « Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, l'annexe pour 2015 n'étant pas disponible au 29 octobre.

L'effort financier de l'État en faveur des opérateurs (incluant les crédits budgétaires versés par l'État à ses opérateurs ainsi que les recettes fiscales qui leur sont affectées, y compris les taxes non plafonnées) s'élevait au total à **51,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 50,3 milliards d'euros en crédits de paiement.**

2. Une croissance importante des dépenses des opérateurs de l'État

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), publié en mars 2012¹, a souligné la **part importante et croissante occupée par les opérateurs dans le budget de l'État** : entre 2007 et 2012 le montant des crédits du budget général de l'État et des taxes affectées (à hauteur de près de 10 milliards d'euros en 2012) a progressé de 15 %, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des dépenses du budget général de l'État.

La participation des opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses publiques exige donc de contenir la part de leurs ressources provenant de recettes publiques, tant pour les inciter à maîtriser leurs dépenses qu'à développer leurs ressources propres. Comme le souligne le Jaune « Opérateurs » annexé au projet de loi de finances pour 2014, trois axes permettent de maîtriser les dépenses des opérateurs : en dehors de la maîtrise des effectifs², il s'agit d'une évolution « très modérée » des dotations de l'État d'une part³, du plafonnement des taxes affectées⁴ et de la réduction du plafond d'autre part⁵.

B. UN ENCADREMENT CROISSANT DES OPÉRATEURS

1. L'encadrement des emplois des opérateurs

L'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dont les dispositions résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre ancien collègue Michel Charasse, a posé le principe d'un plafond d'emplois pour les opérateurs, qui ne peuvent donc plus recruter de personnel de façon entièrement discrétionnaire⁶. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois

¹ Inspection générale des finances (IGF), L'État et ses agences, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012.

² La stabilisation du plafond d'emploi des opérateurs est prévue à l'article 9 du présent projet de loi.

³ Les crédits budgétaires destinés aux opérateurs de l'État sont intégrés à la norme de dépenses prévue à l'article 8 du présent projet de loi.

⁴ La généralisation du plafonnement des taxes affectées ou, à défaut, leur rebudgétisation sont prévues aux III et IV de l'article 16 du présent projet de loi.

⁵ Le rythme de réduction annuel du plafond des taxes affectées est fixé à l'article 15 du présent projet de loi.

⁶ Cette initiative reprenait des préconisations anciennes de notre collègue, alors député, Michel Bouward.

rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres.

2. La définition de règles de gouvernance

Le 3 décembre 2009, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État Eric Woerth a réuni les opérateurs de l'État pour leur présenter de nouvelles règles de gouvernance qui s'articulaient autour de deux principes : la nécessité pour l'État d'assurer un réel pilotage stratégique et d'affirmer sa tutelle d'une part, la participation des opérateurs à l'effort de maîtrise des dépenses publiques par l'application en interne des principes de gestion que l'État s'applique à lui-même d'autre part.

Les règles présentées ont ensuite été reprises dans la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État¹.

La circulaire du Premier ministre en date du 16 septembre 2014 reprend ces orientations en affirmant la nécessité d'une « *rationalisation du paysage des opérateurs* » et d'un « *renforcement de leur tutelle* », et prévoit un « *plan d'action* » visant à remplir ces objectifs, qui doit être défini avant le 15 décembre.

L'encadrement des opérateurs fait donc l'objet d'une attention croissante, avec des résultats cependant mitigés tant du point de vue de leur nombre, qui reste important, que de celui de la tutelle, avec des situations très hétérogènes selon l'opérateur et le ministère de tutelle considéré.

3. L'annexe générale « Jaune Opérateur » et son enrichissement

a. L'annexe générale relative aux opérateurs

Les opérateurs de l'État constituent un ensemble hétérogène tant du point de vue du statut juridique que de celui de la taille des organismes considérés ou encore des programmes auxquels ils sont rattachés. Une annexe spécifique aux opérateurs de l'État s'est donc révélée nécessaire pour mieux appréhender l'évolution de leurs moyens, de leurs besoins et de leurs dépenses.

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005 a ainsi prévu que **les projets annuels de performances joints au projet de loi de finances présenteraient**

¹ Circulaire n° 5454/SG.

de manière indicative les « *emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante* ».

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de l'année 2006 a créé une annexe budgétaire plus large, communément appelée le « **Jaune Opérateurs** ».

b. L'enrichissement progressif de l'annexe

Celle-ci récapitule, par mission et programme, **l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présente, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.**

L'agence française de développement (AFD) est désormais présentée dans le « **Jaune Opérateur** », comme le prévoit l'article 142 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

L'article 107 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010, à son tour, a modifié les dispositions de la loi de règlement pour 2006 précitée et a introduit l'obligation d'établir un **recensement de l'endettement et des engagements hors bilan des opérateurs** en vue de l'information du Parlement. Ce recensement, qui concerne « *le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan* », est présenté dans le « **Jaune Opérateurs** » depuis le projet de loi de finances pour 2011.

Enfin, l'article 48 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 portant loi de finances pour 2012 a prévu qu'une annexe devait récapituler **les engagements financiers pris par les ODAC**, c'est-à-dire les organismes divers d'administration centrale, dont le périmètre recoupe en grande partie celui des opérateurs¹. Cette annexe est présentée dans le « **Jaune Opérateur** » en raison de la proximité des notions d'ODAC et d'opérateur et de la similarité des problématiques de contrôle budgétaire sur l'une et l'autre catégorie.

4. L'application d'un cadre comptable unifié à l'ensemble des administrations publiques

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) prévoit la mise en place d'une comptabilité budgétaire pour les personnes morales de droit public

¹ Sur près de 750 ODAC recensés en 2013, près de 460 sont des opérateurs de l'État. La notion d'opérateur est née avec la mise en œuvre de la LOLF, tandis que la catégorie des ODAC est une notion comptable, permettant de déterminer si une entité relève du champ des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

relevant de la catégorie des administrations publiques (APU), qu'il s'agisse d'établissements publics administratifs, d'établissements publics industriels et commerciaux ou de groupement d'intérêt public (GIP) soumis à la comptabilité publique en application de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

L'introduction de la comptabilité budgétaire poursuit deux objectifs :

- améliorer le pilotage des organismes et des finances publiques ;
- aligner les cadres budgétaires de l'État et des organismes d'administration publique pour faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le décret décline dans les organismes qui relèvent de son champ d'application un cadre budgétaire proche de celui fixé par la LOLF pour l'État avec, en complément de la comptabilité en droits constatés¹, une comptabilité budgétaire fondée sur des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des emplois limitatifs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet d'article prévoit d'améliorer l'information disponible sur les opérateurs de l'État sur deux principaux points :

- d'une part, les créations et suppressions d'opérateurs et d'organismes publics de l'année échue seront détaillées au sein du « Jaune Opérateur » ;

- d'autre part, cette même annexe budgétaire comportera une **mise en perspective, sur au moins trois exercices, de données relatives à leur gestion des ressources humaines** : évolution de la masse salariale des opérateurs, total des emplois qu'ils rémunèrent, exécution des plafonds d'emplois. Elle détaillera également, sur la même période, les crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinées.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prévoit d'ajouter à ces informations « *la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de l'établissement* » pour tous « *les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes* ».

¹ La méthode des droits constatés comptabilise une transaction lorsqu'intervient l'activité (ou la décision) qui va générer les recettes ou les dépenses, et ne tient pas compte du moment auquel interviennent décaissements ou encaissements.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère nécessaire, dans un contexte où l'assainissement des finances publiques doit constituer une priorité nationale, que les opérateurs soient pleinement associés à ce mouvement et que les débats puissent être mieux informés. **Il se félicite donc de la perspective de disposer d'un bilan sur trois ans concernant la gestion de la masse salariale des opérateurs et du financement public dont ils bénéficient.** Ces informations seront utiles au Parlement ainsi qu'à la construction budgétaire et à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs.

Il note que **la comparaison sur moyen terme sera facilitée par la nouvelle présentation des informations** : jusque-là, celle-ci était rendue difficile par les changements de périmètre qui ne permettaient pas de comparer directement les données d'un « Jaune Opérateur » de l'année n avec celui de l'année n+1.

Votre rapporteur observe toutefois que le « Jaune Opérateurs » pourrait être encore davantage enrichi, dans le souci de nourrir le débat public et de mieux appréhender la réalité de la situation des opérateurs.

Ainsi, votre commission a adopté, sur la proposition de votre rapporteur, deux amendements visant à compléter les informations transmises au Parlement.

Le premier prévoit que les ressources propres des opérateurs soient retracées dans l'annexe, avec une mise en perspective sur au moins trois exercices. Cela permettra de mieux appréhender l'évolution des ressources globales des opérateurs et de distinguer entre ceux qui ont su développer des ressources alternatives pour financer leur action et les autres. **Le fonds de roulement de chaque opérateur devrait également être présenté**, afin de pouvoir identifier plus aisément les opérateurs dont la trésorerie présente une situation d'excédent ou de déficit anormale. Cette information est d'autant plus utile dans un contexte où le Gouvernement prélève régulièrement les fonds de roulement des opérateurs à des fins de bouclage budgétaire.

Le second amendement indique que l'indice de performance transversal relatif au nombre de mètres carrés par agent devrait être calculé et présenté pour chaque opérateur, en tenant compte toutefois, comme pour l'État, de la spécificité de certaines activités.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 25 bis
(nouveau)

Renforcement du suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs et recouvrées par eux

Commentaire : le présent article prévoit que les opérateurs qui recouvrent eux-mêmes les taxes qui leur sont affectées transmettent, chaque année, les données intéressant l'assiette et la liquidation de l'impôt à l'administration fiscale.

I. LE DROIT EXISTANT

En l'état du droit, les organismes concourant à une mission de service public auxquels est affectée une taxe dont ils assurent eux-mêmes le recouvrement n'ont **pas d'obligation spécifique d'information de l'administration fiscale.**

Cette **asymétrie d'information joue en défaveur de la rationalisation et de la transparence de la fixation du plafond**, qui dépend pour partie des estimations fournies par les opérateurs eux-mêmes, sur lesquelles la direction des finances publiques a parfois une capacité de contre-expertise limitée en l'absence de communication des données d'assiette et de recouvrement.

L'existence d'un plafonnement pourrait en effet inciter les opérateurs à fournir une estimation élevée du rendement attendu de la taxe afin que le plafond fixé ne conduise pas à un écrêtement trop important du produit final perçu par l'organisme.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à ce que les opérateurs qui bénéficient d'une taxe affectée plafonnée et qui la recouvrent eux-mêmes transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, l'assiette et le produit de cette taxe pour l'exercice précédent, ainsi que les prévisions pour l'année en cours et l'année suivante.

Les opérateurs concernés sont les bénéficiaires des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du

28 décembre 2011 de finances pour 2012¹ : **le secteur local et le secteur social ne sont donc pas concernés par le dispositif.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur observe que le plafonnement des taxes affectées constitue un outil de gouvernance utile pour s'assurer d'une meilleure adéquation entre les ressources et les besoins de chaque opérateur.

Toutefois, **le plafonnement des ressources fiscales bénéficiant à des opérateurs ne peut jouer pleinement son rôle qu'à la condition que l'administration fiscale et les opérateurs communiquent en toute transparence sur l'évolution prévisionnelle de l'impôt concerné.**

Sur la proposition de votre rapporteur, la commission des finances a donc adopté cet article additionnel.

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

¹ *Le secteur local et le secteur social ne sont donc pas concernés par le dispositif.*

CHAPITRE III ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

ARTICLE 26

(Art. L. 6143-4 du code de la santé publique)

Pilotage budgétaire des établissements de santé et suivi de l'évolution de leurs dépenses de personnel

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à renforcer les pouvoirs des agences régionales de santé (ARS) dans le cadre de la procédure budgétaire des établissements publics de santé soumis à un plan de redressement et, d'autre part, à améliorer le suivi de la masse salariale des hôpitaux publics en prévoyant la remise au Parlement d'un rapport annuel sur l'évolution des dépenses de personnel hospitalier.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME D'APPROBATION TACITE DE L'ÉTAT DES PRÉVISIONS DES RECETTES ET DES DÉPENSES (EPRD)

Depuis la mise en place progressive de la tarification à l'activité (T2A) en 2005, l'**état des prévisions des recettes et des dépenses (EPRD)** constitue l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles des établissements publics de santé. L'EPRD et ses annexes sont complétés par un plan global de financement pluriannuel (PGFP) définissant les orientations pluriannuelles des finances de l'établissement pour une durée minimale de cinq ans.

Élaboré par le directeur d'établissement après concertation avec le directoire, l'EPRD est présenté en début d'année au conseil de surveillance. Ce dernier doit le transmettre au plus tard le 15 mars au directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) compétente.

Selon l'**article L. 6143-4 du code de la santé publique**, en l'absence d'opposition du directeur général de l'ARS pour l'un des motifs fixés par

l'article D. 6145-31 du code de la santé publique¹, **l'EPRD est réputé approuvé dans un délai de trente jours**. Il devient alors exécutoire et est transmis au comptable de l'établissement. La même règle d'approbation tacite par le directeur général de l'ARS s'applique pour le PGFP.

Le régime d'approbation tacite de l'EPRD et du PGFP s'applique à l'ensemble des établissements publics de santé, **y compris aux établissements soumis à un plan de redressement** du fait de leur situation financière dégradée. En vertu de l'article L. 6143-3 du code de la santé publique, le directeur général de l'ARS peut en effet exiger d'un établissement public de santé la présentation d'un plan de redressement lorsqu'il estime que sa situation financière l'exige ou lorsque celui-ci présente une situation de déséquilibre financier. De plus, il existe un motif spécifique de rejet de l'EPRD pour les établissements soumis à un plan de redressement dans le cas où les mesures de redressement adoptées par l'hôpital seraient considérées comme « *inadaptées* » par rapport à l'objectif de rééquilibrage budgétaire.

B. L'ABSENCE DE DISPOSITIF JURIDIQUE SPÉCIFIQUE EN MATIÈRE DE SUIVI DES DÉPENSES DE PERSONNEL HOSPITALIER

Avec plus d'un million de personnes, dont 100 000 médecins et 900 000 agents non médicaux, le secteur public hospitalier représente 17 % de l'emploi public², pour **une masse salariale estimée à 41,7 milliards d'euros** en 2012³. Les dépenses de personnel représentent ainsi près de 70 % des charges des hôpitaux.

À ce titre, l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des établissements de santé constitue **l'un des indicateurs de cadrage⁴ du programme de qualité et d'efficience « maladie »**, annexé chaque année au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). L'annexe au PLFSS pour 2015 indique que **les dépenses de personnel des hôpitaux**

¹ L'article D. 6145-31 du code de la santé publique dispose que le directeur général de l'ARS peut s'opposer au projet d'EPRD pour les motifs suivants : les prévisions de recettes excèdent les ressources fixées par les tarifs de prestations ; les prévisions de recettes sont fondées sur des prévisions d'activité manifestement erronées, portent sur des activités non autorisées ou sont fondées sur des augmentations d'activité incompatibles avec les objectifs du schéma régional d'organisation des soins ou le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) ; le projet d'EPRD ne tient pas compte des engagements prévus au CPOM ; en cas de situation financière dégradée, les mesures de redressement de la situation financière adoptées par l'établissement ne sont pas adaptées.

² Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Rapport annuel. Faits et chiffres, l'essentiel 2013, 2014.

³ Direction générale des finances publiques (DGFIP), Comptes de résultats principaux des établissements publics de santé, 2012.

⁴ Les données présentées dans le programme de qualité et d'efficience sont issues de l'enquête « statistique annuelle des établissements de santé (SAE) » de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour les effectifs et des remontées comptables des établissements de santé consolidées par la DGFIP pour les dépenses.

publics ont progressé de 2,4 % en 2012 contre 1,6 % en 2011 tandis que le personnel médical a augmenté de 4,5 % entre 2004 et 2012. Cependant, cet indicateur n'est fourni qu'à titre informatif.

L'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), et plus particulièrement l'« ONDAM hospitalier », constitue un outil indirect de maîtrise des dépenses de personnel des établissements publics de santé. Toutefois, le pilotage de la masse salariale s'effectue au niveau de chaque établissement.

Dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes constate ainsi que : « pour les hôpitaux, comme du reste pour les collectivités territoriales, le niveau national n'est pas en mesure d'apprécier précisément les déterminants de l'évolution des dépenses de personnel. Leur objectivation à brève échéance est à considérer comme une priorité »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN NOUVEAU RÉGIME D'APPROBATION DE L'EPRD POUR LES ÉTABLISSEMENTS EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE

Le I du présent article (alinéa 1 à 7) complète l'article L. 6143-4 du code de la santé publique en fixant un régime spécifique d'approbation de l'EPRD, de ses annexes et du PGFP pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement. Pour cette catégorie d'établissements :

- l'approbation de l'EPRD, de ses annexes et du PGFP par le directeur général de l'ARS devra être expresse et non plus tacite ;

- un nouveau motif de refus de l'EPRD est introduit. Le directeur général de l'ARS ne pourra pas approuver un EPRD « si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé ». L'article D. 6145-31 du code de la santé publique précité, relatif aux motifs d'opposition du directeur général de l'ARS, devra être modifié en conséquence.

Ces deux nouvelles dispositions renforcent le rôle des ARS dans la procédure budgétaire des hôpitaux dont la situation financière est dégradée. Les modalités d'application de ces règles seront fixées par décret.

Le régime d'approbation tacite de l'EPRD et du PGFP est maintenu pour les établissements publics de santé non soumis à un plan de redressement. Ce principe est réintroduit dans le nouveau 2° bis de l'article

¹ Cour des comptes, « Les dépenses de personnel médical et non médical des hôpitaux : une maîtrise précaire », rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2014, p. 435.

L. 6143-4 du code de la santé publique ; par conséquent, le septième alinéa de l'article précité est supprimé.

Selon le rapport annexé au présent projet de loi de programmation, ces règles plus strictes d'approbation de l'EPRD pour les hôpitaux soumis à un plan de redressement devraient permettre de réaliser **40 à 60 millions d'euros d'économies à l'horizon 2017 sur les aides exceptionnelles** accordées à ces établissements, figurant dans le périmètre de l'ONDAM hospitalier.

B. LA REMISE D'UN RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ

Le **II** du présent article (**alinéa 8**) prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, chaque année au plus tard le 15 octobre, d'**un rapport sur l'évolution des dépenses de personnel des établissements publics de santé**. Ce rapport devra contenir les éléments d'information suivants :

- la liste des **mesures catégorielles** en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux ;
- l'évaluation du coût de ces mesures catégorielles pour le dernier exercice clos ;
- une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà décidées ;
- une présentation de l'**évolution salariale globale** des personnels des hôpitaux.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La dégradation du résultat global des hôpitaux publics en 2013 (- 96 millions d'euros contre un excédent de 31 millions d'euros en 2012) et la concentration des déficits sur un faible nombre d'établissements¹ confirment la pertinence du renforcement du suivi budgétaire par les ARS des établissements en difficulté financière. **La modification du régime d'approbation de l'EPRD pour ces établissements est donc la bienvenue.**

¹ Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, en 2013, 80 % du déficit hospitalier se concentre sur 13 % des établissements, soit 125 hôpitaux.

L'introduction d'une disposition **prévoyant la remise au Parlement d'un rapport annuel sur l'évolution des dépenses de personnel des hôpitaux publics doit être saluée**. Comme le souligne le Comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM dans son avis du 7 octobre 2014¹, une meilleure connaissance de l'évolution de la masse salariale des établissements de santé est nécessaire afin d'identifier les réformes structurelles à même d'infléchir durablement l'évolution des dépenses d'assurance maladie et, en tout état de cause, de respecter l'ONDAM, dont le taux d'évolution est fixé à 2,0 % en moyenne sur la période 2015-2017.

Un **amendement**, adopté par votre commission et introduit à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Jean Marie Vanlerenberghe, **élargit le contenu de ce rapport annuel à l'ensemble des charges et des produits, ainsi qu'à la dette, des établissements publics de santé**, tout en continuant d'exiger des informations détaillées sur les dépenses de personnel.

Par ailleurs, le contenu de ce rapport pourrait utilement être enrichi par **une évaluation de l'impact des accords locaux relatifs au temps de travail sur l'évolution de la masse salariale des établissements publics de santé**. Les récentes prises de position de la Fédération des hôpitaux de France (FHF) en faveur de la révision des accords locaux et de l'organisation d'une conférence ministérielle sur ce thème indiquent en effet que la question de l'organisation du temps de travail est un enjeu financier majeur pour les établissements publics hospitaliers².

En conséquence, votre commission des finances a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, **un sous-amendement** à l'amendement du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, visant à faire figurer, parmi les données relatives aux dépenses de personnel, **des informations sur les effets des accords locaux relatifs à la réduction et à l'organisation du temps de travail**.

Un **amendement rédactionnel et de coordination** a également été adopté par votre commission, à l'initiative de votre rapporteur.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Avis du Comité d'alerte n° 2014-3 du 7 octobre 2014 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, 7 octobre 2014.

² Cf. Fédération hospitalière de France, Enquête sur la mise en place des 35 heures à l'hôpital, septembre 2014.

ARTICLE 27 A (nouveau)

Création d'une annexe au projet de loi de finances détaillant les prévisions de solde public pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques

Commentaire : le présent article prévoit qu'une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions, pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif.

En application de l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹, la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificative et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent un **article liminaire** présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, **l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques**. Cet article liminaire permet, notamment, au Parlement de comparer l'évolution du solde structurel à la trajectoire d'ajustement structurel dirigée vers l'objectif à moyen terme (OMT) arrêté par les lois de programmation des finances publiques, conformément aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Toutefois, l'article liminaire ne présente pas la décomposition du solde public détaillée par sous-secteur des administrations publiques, alors qu'elle renforcerait la lisibilité de la participation de chacun de ces sous-secteurs à la variation du solde structurel et, plus généralement, au redressement des comptes publics.

Aussi, à l'initiative de la commission des affaires sociales, le présent article a-t-il été adopté, prévoyant qu'**une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions de l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif**. Cette même annexe doit préciser, pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale (ASSO), autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement.

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

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

ARTICLE 27

(Chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail)

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

Commentaire : le présent article vise à améliorer l'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage en prévoyant, d'une part, la transmission annuelle par l'Unédic des perspectives financières triennales du régime et, d'autre part, le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA GESTION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

1. Un fonctionnement paritaire

Mis en place le 31 décembre 1958, le régime d'assurance chômage français repose, à l'instar du régime de sécurité sociale, sur une **logique paritaire** : aux termes de l'article L. 5222-20 du code du travail, les règles relatives à l'assurance chômage « *font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés* » qui déterminent notamment le montant des cotisations, les conditions d'indemnisation et la nature des différentes aides.

Ces règles sont fixées dans une **convention d'assurance chômage** négociée tous les deux ou trois ans par les partenaires sociaux.

Aux termes des articles L. 5422-20 à L. 5422-23 du code du travail, cette convention doit ensuite faire l'objet d'un agrément par l'État pour être applicable à l'ensemble des « *employeurs et salariés compris dans le champ d'application professionnel et territorial de cet accord* ».

2. Une gestion déléguée à l'Unédic

L'article L. 5427-1 du code du travail prévoit que les partenaires sociaux « *confient la gestion du régime d'assurance chômage à un organisme de droit privé de leur choix* ».

Depuis 1958, cette gestion est confiée à une association régie par la loi de 1901 : l'Unédic. Placée sous la responsabilité des organisations représentatives, au plan national et interprofessionnel des salariés et des employeurs, **l'Unédic assure quatre missions principales** :

- traduire en termes juridiques les décisions des partenaires sociaux et en préciser les modalités d'application à Pôle emploi ;

- assurer la gestion financière de l'assurance chômage et des dispositifs conventionnels associés ;

- fournir aux partenaires sociaux des études et des analyses dont ils ont besoin pour conduire leurs travaux ;

- contrôler et auditer les dispositifs qu'elle délègue à d'autres opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi pour le versement des allocations, Agence centrale des organismes de sécurité sociale pour le recouvrement des cotisations, etc.).

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

Évolution de la situation financière cumulée de l'assurance chômage depuis 1984



Source : Unedic

Depuis 2001, le régime d'assurance chômage connaît une situation d'endettement qui s'est considérablement aggravée à partir de 2009 compte tenu de la dégradation continue de l'emploi. Le montant de la dette du régime d'assurance chômage est ainsi passé de 5,9 milliards d'euros en 2009

à 20 milliards d'euros en 2013. Géré par l'Unédic, cet endettement est essentiellement financé par des emprunts réalisés sur le marché obligataire.

Si la mise en œuvre des règles de la nouvelle convention d'assurance chômage (cf. encadré ci-après) devrait permettre une réduction du niveau de la dépense, la dette du régime devrait néanmoins continuer à progresser pour atteindre 28,6 milliards d'euros en 2016.

La nouvelle convention d'assurance chômage

Signée le 14 mai 2014 par les partenaires sociaux et agréée le 26 juin 2014 par le ministère du travail, la nouvelle convention d'assurance chômage est entrée en application au 1^{er} juillet 2014.

Elle met en place de nouveaux droits pour les demandeurs d'emploi :

- les droits rechargeables permettent de prendre en compte toutes les périodes travaillées durant la période d'indemnisation, afin de recharger les droits. À partir de 150 heures, soit un mois de travail, un demandeur d'emploi prolonge d'autant son indemnisation selon le principe de 1 jour travaillé = 1 jour indemnisé ;

- la simplification des règles de cumul entre salaire et allocation chômage – supprimant notamment tous les seuils existants – garantit que le revenu avec le cumul est toujours supérieur à l'allocation seule ;

- le nouveau calcul d'allocation pour les salariés ayant plusieurs employeurs protège le demandeur d'emploi plus durablement en cas de perte de plusieurs de ses emplois.

La nouvelle convention d'assurance chômage prévoit en outre des règles visant à la réduction du déficit de l'assurance chômage :

- l'allocation ne peut ni être inférieure à 57 % (contre 57,4 % auparavant), ni dépasser 75 % du salaire de référence ;

- tous les salariés et leurs employeurs contribuent désormais à l'assurance chômage. Certains salariés, notamment ceux âgés de plus de 65 ans, étaient auparavant exemptés ;

- le calcul du différé d'indemnisation en cas d'indemnités supra-légales de rupture de contrat¹ est modifié : le différé peut aller jusqu'à 180 jours maximum (au lieu de 75 jours précédemment), sauf en cas de licenciement économique où le plafond de 75 jours continue de s'appliquer.

La mise en œuvre de ces nouvelles règles devrait permettre de réaliser une économie d'environ 450 millions d'euros chaque année.

Source : Unédic

¹ Ces indemnités, dont le montant dépasse le minimum prévu par la loi, sont notamment versées à l'occasion de ruptures conventionnelles ou lorsque la convention collective dont relève le salarié prévoit un niveau d'indemnité plus favorable que celui fixé par le code du travail.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article vise à compléter le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail par une section 6 relative au suivi financier du régime d'assurance chômage comprenant un article L. 5422-25 unique.

Cet article prévoit une information du Parlement sur la situation financière du régime d'assurance chômage grâce à la transmission :

- par l'Unédic, au plus tard le 30 juin, de ses perspectives financières triennales. Ce document, également transmis au Gouvernement, doit notamment préciser « *les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage* » ;

- par le Gouvernement, avant le 31 décembre, d'un rapport relatif à « *la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier* » sur le fondement du document transmis par l'Unédic et de l'analyse des services de l'État (commissariat général à la stratégie et à la prospective, direction générale du Trésor, direction du Budget, Institut national de la statistique et des études économiques, etc.). Ce rapport est également transmis à l'Unédic.

Le 2° du présent article modifie, par coordination, l'article L. 5422-20 du code du travail en y insérant la référence au nouvel article L. 5422-25.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE CONSTITUE UN ENJEU POUR LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Si le pilotage du régime d'assurance chômage est spécifique par rapport aux autres administrations publiques, dans la mesure où, géré de manière paritaire, le Parlement n'est normalement pas amené à se prononcer sur les dispositions qui le règlementent, la dégradation de sa situation financière constitue néanmoins un enjeu important pour les finances publiques, dès lors que la situation financière de l'Unédic pèse sur les données « toutes administrations publiques ».

En effet, dans le contexte actuel, compte tenu du niveau des dépenses et des recettes de l'assurance chômage, qui s'élèvent chaque année à plus de 30 milliards d'euros, et de l'impact de ces dernières sur le solde des administrations publiques - le déficit du régime atteignait ainsi

4 milliards d'euros en 2013 - le dispositif prévu au présent article, qui permettra au Parlement d'être mieux informé de la situation financière du régime d'assurance chômage, semble utile.

Il conviendrait toutefois de compléter cet article en indiquant que **le rapport transmis par le Gouvernement devra préciser les mesures envisagées pour atteindre l'équilibre financier à moyen terme et celles déjà mises en œuvre à cette fin.**

B. UNE RÉFLEXION PLUS GLOBALE SUR LES RÈGLES D'INDEMNISATION ET LE SUIVI DES CHÔMEURS DOIT ÉGALEMENT ÊTRE MENÉE

Votre rapporteur relève que la question des critères de l'assurance chômage a récemment été mise au cœur de l'actualité par des déclarations contradictoires. Ainsi, alors que le président de la République indiquait qu'une réforme de l'assurance chômage n'était pas à l'ordre du jour, le ministre de l'Économie considérait qu'il ne devait pas « *y avoir de tabou, ni de posture* » sur cette question.

Votre rapporteur estime pour sa part nécessaire de s'interroger sur les conditions d'indemnisation qui, sur certains points, apparaissent plus généreuses que dans d'autres pays de la zone euro, sans que cela semble toujours pleinement justifié.

Il conviendrait également, et peut-être surtout, de développer l'accompagnement et le contrôle des chômeurs afin de mieux aider au retour à l'emploi et de mieux identifier et sanctionner les fraudeurs ; de ce point de vue, l'expérimentation menée par Pôle emploi entre juin 2013 et mars 2014, qui s'est traduite par la mise en place d'équipes de contrôleurs dans douze agences des régions Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Franche-Comté et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, apparaît particulièrement intéressante et pourrait être utilement généralisée.

Votre rapporteur considère en effet que cette question ne doit pas être éludée et que les rapports dont le présent article prévoit la transmission par l'Unédic et le Gouvernement pourront apporter un éclairage utile aux travaux parlementaires.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 27 bis (nouveau)
(Art. L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale)

Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie

Commentaire : le présent article vise à ce que le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) présente devant les commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat les orientations retenues en vue de la négociation des conventions avec les professionnels de santé et leur transmette un rapport annuel évaluant l'impact financier des mesures conventionnelles adoptées.

En application de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a remis, le 8 juillet 2014, à la commission des affaires sociales du Sénat, une enquête sur les relations conventionnelles entre les professions libérales de santé et l'assurance maladie¹.

Cette enquête souligne notamment l'incapacité du système conventionnel, tel qu'il fonctionne depuis la réforme de 2004, à réguler la dépense d'assurance maladie par une maîtrise du volume des prestations.

Le présent article, adopté par votre commission sur proposition du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Jean-Marie Vanlerenberghe, vise à inscrire dans la présente loi l'une des recommandations de la Cour des comptes consistant à **informer annuellement le Parlement des orientations et des résultats des actions conventionnelles**.

Plus précisément, il prévoit la présentation par le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam), devant les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, des orientations retenues pour la négociation des accords, contrats et conventions avec les professionnels de santé. Il vise également à ce que soit remis au Parlement un rapport annuel dressant un bilan de la négociation avec les professionnels de santé et évaluant l'impact financier des mesures conventionnelles.

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

¹ Rapport d'information n° 699 (2013-2014) fait par Yves Daudigny au nom de la commission des affaires sociales sur l'enquête de la Cour des comptes sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé.

CHAPITRE IV ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

ARTICLE 28

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

Commentaire : le présent article prévoit la présentation au comité des finances locales d'un bilan de la mise en œuvre de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, une décomposition de cet objectif par niveau de collectivités à compter de 2016 et une nouvelle annexe aux projets de loi de finances présentant les attributions perçues par chaque collectivité au titre des dotations et des fonds de péréquation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 19 de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation, portant notamment sur le respect des objectifs en matière d'évolution des dépenses de l'État, des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des crédits des missions budgétaires et de l'évolution des impositions de toute nature.

Ce bilan est soumis pour avis au comité des finances locales (CFL).

Malgré la présence dans le rapport annexé d'une prévision d'évolution des dépenses des collectivités territoriales, l'évaluation du respect de cette prévision n'a pas été mentionnée dans le bilan qui a été soumis au CFL le 1^{er} juillet dernier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE « CONCERTATION NATIONALE » SUR L'OBJECTIF D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE

L'exposé des motifs du présent article indique qu'il permet « *d'instaurer une concertation nationale de haut niveau* » sur l'objectif national d'évolution de la dépense publique locale (Odedel), mis en place par l'article 11 du présent projet de loi de programmation.

Ainsi, **le premier alinéa de l'article** prévoit que, chaque année, le Gouvernement présente au CFL, avant le débat d'orientation des finances publiques – c'est-à-dire au début de l'été – un bilan de l'Odedel.

En revanche, l'article ne prévoit aucune conséquence en cas de divergence par rapport à l'objectif fixé, ce qui est cohérent avec le fait que cet objectif n'est pas contraignant.

B. UNE DÉCOMPOSITION DE L'ODEDEL PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS

Le second alinéa du présent article prévoit qu'à compter de 2016, l'Odedel est décomposé, sur l'ensemble de la période de programmation, par catégorie de collectivités territoriales, en distinguant, au sein du bloc communal, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale et avec le soutien du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel et **un amendement introduisant une nouvelle annexe aux projets de loi de finances.**

Plus précisément, il s'agit de joindre aux projets de loi de finances **le détail des dotations de l'État et des attributions au titre des fonds de péréquation versées aux collectivités l'année précédente.** Sont concernés les dotations financées par des prélèvements sur recettes de l'État ou par les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais aussi les attributions des fonds de péréquation et la fiscalité transférée à divers titres.

Ces données seront mises à disposition du public sous forme électronique et dans un format permettant facilement leur traitement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN SUIVI DE L'ODEDEL QUI DOIT ACCORDER UNE PLACE PLUS IMPORTANTE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il est utile qu'un bilan de la mise en œuvre de l'Odedel soit réalisé chaque année. Néanmoins, votre rapporteur considère que ce bilan ne doit pas être réservé au CFL mais être transmis au Parlement.

Votre commission a donc adopté **un amendement faisant de ce bilan un rapport, transmis aux commissions des finances de chaque assemblée.**

Elle a en outre adopté un **amendement rédactionnel**.

B. UNE NOUVELLE ANNEXE QUI RÉPOND À UN SOUCI DE TRANSPARENCE

S'agissant de la publication des données financières de chaque collectivité en matière de dotations et d'attributions des fonds de péréquation, elle **répond à un souci de transparence**, qui a été maintes fois exprimé tant par les élus - locaux comme nationaux - que par les experts et les universitaires travaillant sur le sujet.

Le champ des finances locales souffre en effet d'un certain « vide universitaire », du fait de la difficulté pour les chercheurs à accéder aux données brutes, ce qui implique de se référer à des études qui ont parfois plus de dix ans. Dans ces conditions, le Parlement ne peut pas toujours prendre des décisions éclairées.

L'annexe prévue au paragraphe II est donc bienvenue. Étant donné le volume d'informations qu'elle représentera, il va de soi qu'il faudra qu'elle soit publiée uniquement sous forme électronique, d'autant plus qu'une version papier ne serait absolument pas exploitable. Sur cette annexe, **votre commission des finances a adopté un amendement de précision prévoyant qu'elle comporte également les prélèvements au titre des fonds de péréquation et qu'elle présente les données financières pour chaque dispositif concerné, et non de façon agrégée.**

* *

*

Enfin, la décomposition de l'Odedel par niveau de collectivités, prévue au deuxième alinéa du I du présent article, permettra de donner plus de lisibilité à cet outil.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 28 bis

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

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport, préalablement à l'examen du projet de loi de finances de l'année, portant sur les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, le présent dispositif prévoit que le « *Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance exprimé en valeur absolue* ». Ainsi que l'indique l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine de cet article, il s'agit « *de renforcer l'information du Parlement* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette initiative de l'Assemblée nationale est tout à fait louable. **Les hypothèses relatives à la croissance tendancielle des dépenses des administrations publiques retenues dans le cadre des lois financières constituent des informations essentielles.** Elles permettent, en effet, de calculer le montant des économies à réaliser afin d'atteindre les objectifs budgétaires projetés, notamment en ce qui concerne l'ajustement structurel.

Toutefois, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives finances publiques¹, publié en juin 2014, **si la pratique consistant à déterminer la croissance tendancielle des dépenses est ancienne, elle n'en est pas moins « rarement documentée »**². En la matière, seul est actuellement disponible un rapport daté de mai 2012 de l'Inspection générale des finances (IGF)³ qui n'a pas été rendu public ; ce

¹ *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014.

² *Ibid.*, p. 124.

³ *Inspection générale des finances*, Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action, rapport n° 2012-M-03, mai 2012.

dernier a, toutefois, été communiqué à la commission des finances du Sénat. Ce rapport estimait la croissance tendancielle des dépenses de l'État à 1,3 % par an en volume, à 2,3 % pour celles des organismes divers d'administration centrale (ODAC), à 1 % pour les administrations publiques locales (APUL) et à 1,75 % pour les administrations de sécurité sociale (ASSO). Au total, **le « tendanciel » pour l'ensemble des administrations publiques était évalué à environ 1,5 %.**

Seulement, la croissance tendancielle des dépenses publiques évolue nécessairement dans le temps. À cet égard, dans son rapport précité, la Cour des comptes a relevé que le Gouvernement avait « révisé à la baisse son estimation de la croissance tendancielle des dépenses d'environ 0,1 point en volume, la ramenant ainsi de 1,6 % à 1,5 % » lors de l'élaboration du programme de stabilité 2014-2017, examiné par le Parlement en avril dernier¹, par rapport à l'estimation retenue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Toutefois, **cette révision était implicite et n'apparaissait aucunement dans le programme de stabilité.** S'il est possible d'y voir une « amélioration » des hypothèses du Gouvernement, dès lors que celles-ci seraient plus proches de la réalité, il n'en demeure pas moins que la modification du « tendanciel » retenu n'a pas entraîné de révision du quantum d'économies annoncé pour la période 2015-2017, soit 50 milliards d'euros, alors même que les cibles d'évolution de la dépense publique en volume ont, elles, changé. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a appelé à **une explicitation et à une actualisation de l'estimation de la croissance tendancielle des dépenses publiques et que celle-ci soit rendue publique.**

Aussi, **votre rapporteur ne peut qu'être favorable à cette initiative, de nature à renforcer la capacité du Parlement à examiner de manière éclairée la trajectoire des finances publiques et l'ensemble de ses implications.**

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

¹ Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014), op. cit.

CHAPITRE V AUTRES DISPOSITIONS

ARTICLE 29 A

Création d'un mécanisme de « frein à la dette »

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un mécanisme de « frein à la dette » se déclenchant lorsque la part de la dette publique dans le produit intérieur brut dépasse 100 %.

La dette publique atteint désormais un niveau inquiétant. Elle excède 2 000 milliards d'euros depuis le deuxième trimestre de cette année et son poids dans le produit intérieur brut (PIB) approche 100 %.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le Gouvernement n'a cessé, depuis 2012, de reporter la date à laquelle la part de la dette dans le PIB devait engager son déclin et de réviser à la hausse le « point culminant » de celle-ci – qui est estimé à 98 % du PIB en 2016 dans le présent projet de loi.

Ceci tend à démontrer que **le Gouvernement a une maîtrise limitée sur l'évolution de la dette publique.** Or, un niveau élevé d'endettement public expose à un accroissement rapide de la charge de la dette dans l'éventualité d'une remontée des taux d'intérêt, en particulier dans un contexte de resserrement de la politique monétaire américaine et d'atonie de la conjoncture économique, qui encourage généralement une hausse de la prime de risque sur les titres souverains.

Dans ces conditions, le présent article, adopté à l'initiative de votre rapporteur, crée un mécanisme contraignant le Gouvernement, si la dette publique venait à dépasser 100 % du PIB, à présenter des mesures, présentées préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), permettant de ramener le déficit public à un niveau inférieur au déficit permettant de stabiliser le ratio d'endettement des administrations publiques au cours des années ultérieures. Aussi un tel mécanisme vient-il utilement compléter les actuels instruments de pilotage des finances publiques portant sur le solde public.

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

ARTICLE 29

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

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques en vue du débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Sur le modèle des précédentes lois de programmation des finances publiques, le présent article prévoit que le « *Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques* » (**alinéa 1**). Il précise également que doit être présenté « *une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne* » et les prévisions de la loi de programmation, disposition qui figurait aussi à l'article 19 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Conformément aux pratiques antérieures, l'article proposé dispose que ce bilan doit être rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹, soit le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) (**alinéa 2**).

Votre rapporteur estime que la reconduction de ce dispositif est tout à fait souhaitable dès lors qu'il participe pleinement à l'information du Parlement s'agissant de l'application des différentes dispositions de la loi de programmation des finances publiques.

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

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE 29 bis

(Art. L. 1414-2-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes
autres que l'État**

Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, que seul l'État est habilité à conclure des partenariats public-privé pour le compte d'organismes d'administration centrale, d'hôpitaux et de structures médico-sociales publiques, d'autre part, qu'une collectivité territoriale souhaitant conclure un contrat de partenariat doit transmettre son projet aux services de l'État pour qu'ils rendent un avis technique, juridique et sur ses conséquences financières.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ, UNE NOTION QUI RECOUVRE
DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS***

L'expression « partenariat public-privé » ou PPP recouvre en réalité **différentes formes de contrats par lesquels une personne publique confie, sur une longue période, à une personne privée la mission de réaliser, voire d'exploiter, un ouvrage ou un équipement qui a vocation, à l'issue du contrat, à devenir la propriété de la personne publique.**

Les instruments juridiques suivants sont habituellement considérés comme des PPP :

- le **contrat de partenariat**, régi par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et les articles L. 1414-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ;

- l'**autorisation d'occupation temporaire (AOT)**¹, régie par les articles L. 2122-6 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques ;

- le **bail emphytéotique administratif (BEA)**, régi par les articles L. 2341-1 et suivants du même code ;

- le **bail emphytéotique hospitalier (BEH)**, régi par les articles L. 6148-2 et suivants du code de la santé publique ;

- le **crédit-bail**, régi par les articles L. 313-7 et suivants du code monétaire et financier¹.

¹ Il s'agit plus précisément des AOT comprenant une location avec option d'achat dites AOT-LOA.

B. DES CONTRATS RISQUÉS EN TERMES FINANCIERS

Le récent rapport de nos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur sur les contrats de partenariat rappelle que « **156 contrats de partenariat ont été attribués entre 2004 et mi-2012, pour un montant de 34 milliards d'euros hors taxes. [...] Sur ces 156 contrats, 124 d'entre eux ont été conclus par les collectivités territoriales** »².

Le même rapport, s'appuyant notamment sur les constats dressés par la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances, souligne que les contrats de partenariat peuvent se révéler des « *bombes à retardement budgétaires* ». Les auteurs notent ainsi que les PPP créent un risque de rigidification de la dépense et, partant, d'éviction d'autres dépenses. De fait, **un contrat sous forme de PPP constitue une forme d'endettement que l'entité publique se doit de rembourser.**

Il peut également être **difficile d'évaluer le prix réel du contrat**, compte tenu de sa complexité, s'agissant en particulier des plans de financement retenus. En outre, **un projet mal monté peut également se révéler très onéreux si l'entité publique décide la résiliation avant le terme du contrat.**

Au total, la complexité des PPP et les risques qu'ils comportent doivent amener la personne publique contractante à la plus grande vigilance.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Dominique Lefebvre, Alain Fauré et Jean-Louis Dumont, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

A. POUR LES ORGANISMES D'ADMINISTRATION CENTRALE : UN PRINCIPE D'INTERDICTION DE SOUSCRIRE DES PPP

Pour les organismes d'administration centrale³, les hôpitaux et les structures médico-sociale, **le I du présent article pose le principe d'une interdiction de conclure :**

- des contrats de partenariat ;
- des autorisations d'occupation temporaire (AOT) ;

¹ Le crédit-bail, qui n'est pas un contrat administratif, n'est pas la forme la plus usitée de PPP.

² Rapport d'information n° 733 (2013-2014) de MM. Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juillet 2014.

³ La liste est fixée par un arrêté prévu par l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

- des baux emphytéotiques administratifs (BEA) ;
- des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) ;
- des crédits-bails.

Cette interdiction ne vaut que si le contrat en question a « *pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété* ».

La disposition s'applique pour les projets dont les avis d'appel public à la concurrence seront publiés à compter du 1^{er} janvier 2015.

Par dérogation au principe d'interdiction, le II du présent article prévoit que **l'Etat peut se substituer aux entités visées par le I pour conclure en leur nom un de ces contrats**. Il faut alors que le ministère de tutelle ait procédé à l'examen du projet et que l'opération « *s'avère soutenable* » pour les finances publiques et pour les finances de l'entité concernée.

Les conditions de cette substitution, notamment le circuit financier entre l'entité et l'Etat, sont renvoyées à un décret.

B. POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN AVIS OBLIGATOIRE

Le III du présent article ajoute un nouvel article L. 1414-2-1 au sein du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire au sein du chapitre du code traitant spécifiquement des contrats de partenariat conclus par les collectivités territoriales.

Ce nouvel article L. 1414-2-1 prévoit **que les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent obligatoirement aux services de l'Etat les évaluations préalables qu'elles doivent produire lorsqu'elles envisagent de conclure un contrat de partenariat**.

Les **services de l'État « produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée »**. En pratique, l'exposé des motifs de l'amendement explique que cette procédure permettra aux collectivités territoriales d'obtenir un **avis technique et juridique** de la part de la Mission d'appui aux PPP (MaPPP)¹ et un **avis financier** de la part des directions départementales des finances publiques.

Cette nouvelle obligation s'applique pour les projets dont l'appel public à la concurrence sera publié à partir du 1^{er} janvier 2016.

¹ La MaPPP est un service du ministère des finances qui a pour mission d'apporter un appui aux personnes publiques qui sont engagées de contractualisation sous forme de PPP. Elle intervient durant les phases de définition du projet (évaluation préalable), d'attribution mais aussi de négociation du contrat. Elle est obligatoirement consultée quand le contrat est lancé par l'État ou un de ses établissements publics. Elle peut être saisie par les collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un PPP reste un contrat **complexe** d'un point de vue technique et juridique. Au surplus, **il engage les finances de l'entité publique qui l'a souscrit sur une longue période**. S'agissant plus spécifiquement des contrats de partenariat, il présente l'avantage certain de permettre la rémunération du prestataire privé qu'à compter de la mise à disposition de l'équipement. Cette incitation à la performance conduit à des délais de livraison généralement inférieurs à ceux habituellement observés pour les autres marchés publics ; elle a aussi un coût, correspondant, notamment, aux frais financiers supportés par la personne privée.

Il ne s'agit pas ici de dresser les avantages et inconvénients des PPP. En revanche, **il est possible de constater que, pour un acheteur public non averti, cette forme de contractualisation peut vite se révéler plus dommageable que profitable**. À cet égard, les petites collectivités territoriales ou bien divers organismes de l'État ne semblent pas disposer de l'expertise suffisante pour négocier et suivre l'exécution de ce type de contrat.

Le présent article offre donc un **cadre protecteur**.

Il permet à l'État de **s'assurer, suffisamment en amont, que les organismes qui dépendent de lui - et dont il pourrait se porter ultérieurement garant - engagent des projets qui ne remettent pas en cause leur viabilité financière**.

Les collectivités territoriales, pour leur part, disposeront, **avant de s'engager contractuellement, d'avis non-liants donnant un éclairage objectif sur le projet qu'elles entendent conduire**.

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

ARTICLE 30

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

Commentaire : le présent article tend à abroger la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé prévoit **l'abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**. Toutefois, il est proposé de maintenir son article 17, qui a établi **une procédure d'évaluation et de contre-expertise de certains investissements publics**¹. Par ailleurs, l'abrogation ne concernerait pas non plus son article 20 qui prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

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

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

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

De même, cet article dispose que le Gouvernement transmet **un bilan des créations, modifications et suppressions de dispositifs précités**, soit qui ont été adoptées dans les douze mois qui précèdent, soit qui sont prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

¹ Les conditions d'application de ce dispositif sont précisées dans le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement « *de coordination* ». Celui-ci modifie l'article 16 de la loi de finances pour 2013¹, qui a mis en place un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) destiné à compenser la réforme de la taxe sur les logements vacants. Aux termes du même article 16, ce PSR est compris dans le « *périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales stabilisés en valeur en application de l'article 7* » de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

L'amendement modifie cette disposition pour qu'elle fasse référence à l'article 14 du présent projet de loi, relatif aux concours financiers de l'État, ledit article 7 ayant été abrogé lors de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Eu égard à l'avancée qu'a constitué la mise en place d'une procédure d'évaluation de certains investissements publics et à l'importance de renforcer le pilotage des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires, **le maintien des articles 17 et 20 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 paraît opportun.**

En outre, il convient de rappeler que **demeurent également en vigueur, à ce jour, différentes dispositions figurant dans les lois de programmation des finances publiques antérieures**, et notamment celles portées par les articles 12 et 14 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 qui prévoient, respectivement, une interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'État et le vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité.

S'agissant du II du présent article, **votre rapporteur considère que cet ajout de l'Assemblée nationale n'est pas utile.**

En effet, l'article 14 du présent projet de loi prévoit que l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) bénéficiant aux collectivités territoriales sont soumis à la norme d'évolution des concours de l'État, ce qui englobe donc celui relatif à la compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants. Par ailleurs, la formulation retenue par nos collègues députés n'est pas correcte, puisque ce périmètre n'est pas stabilisé en valeur – comme l'indique l'article 16 de la loi de finances pour 2013 précitée – mais diminue.

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

C'est pour ces raisons, et **par cohérence avec la suppression de l'article 14**, que votre commission des finances a adopté un amendement supprimant ce paragraphe.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 45 (2014-2015) de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La longueur de cette présentation tient à l'importance et la grande technicité de ses sujets. Nombre des éléments exposés sont d'ailleurs également pertinents pour le projet de loi de finances pour 2015 que nous aborderons mercredi prochain.

La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que les lois de programmation des finances publiques comprennent deux grandes catégories de dispositions : les orientations pluriannuelles des finances publiques – objectif à moyen terme, trajectoires de soldes structurel et effectif, « budget triennal » de l'État, etc. –, qui ne sont pas juridiquement contraignantes, et les règles relatives à la gestion des finances publiques, pouvant porter sur les dépenses fiscales ou encore sur les taxes affectées, qui ont une portée normative. Les premières sont contenues dans les articles 1^{er} à 21 du présent projet de loi, les secondes dans ses articles 22 à 30.

Eu égard à la technicité des notions abordées, je souhaiterais débiter mon propos par quelques définitions. Le produit intérieur brut (PIB) potentiel, autrement dit celui qui pourrait être obtenu durablement sans déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, est la donnée maîtresse en fonction de laquelle sont définies les orientations. Le solde structurel est le solde public qui serait constaté si le PIB était égal à son potentiel. L'objectif à moyen terme (OMT), qui doit, en France, être défini dans les lois de programmation des finances publiques, est la cible de solde structurel déterminant, depuis l'entrée en vigueur du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), la trajectoire de solde public.

La programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 repose sur deux séries d'hypothèses économiques principales : celles relatives au PIB et à la croissance potentiels, en fonction desquelles est calculé le solde structurel, et celles relatives à la conjoncture économique, portant sur la croissance du PIB et l'inflation, qui déterminent l'évolution des dépenses et des recettes publiques. Pour la première fois, les hypothèses relatives au PIB potentiel ont fait l'objet d'un examen par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Son président, Didier Migaud, nous a fait part de son avis sur la loi de finances pour 2015 et sur la loi de programmation. En estimant à 1,1 % par an la croissance potentielle moyenne entre 2014 et 2017, le Gouvernement modifie significativement ses hypothèses relatives au PIB potentiel, puisque que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une remontée progressive de la croissance

potentielle, qui devrait atteindre 1,6 % en 2016. Cette nouvelle prévision est conforme à celle publiée par la Commission européenne en mai dernier, ainsi qu'à celles du FMI - environ 1,2 % par an en moyenne au cours de la période 2013-2019 - et de l'OCDE. La commission des finances a également interrogé plusieurs instituts de conjoncture afin d'établir un « consensus de la croissance potentielle » : variant de 0,9 % à 1,5 %, leurs estimations confirment, en moyenne, l'hypothèse de 1,1 % retenue par le Gouvernement.

Si les hypothèses de croissance potentielle ont été qualifiées d'« acceptables » par le président du Haut Conseil des finances publiques lors de son audition par la commission des finances, l'évaluation de l'écart de production, séparant le PIB effectif de son potentiel, semble prêter à discussion. S'il est à la fois négatif et significatif, cela veut dire que le PIB est en deçà de son potentiel et offre des capacités de rebond importantes. Le Gouvernement et la Commission européenne évaluent l'écart de production de la France à - 2,7 points de PIB potentiel en 2013 : le PIB de la France serait donc bien en deçà de son potentiel. L'avis du Haut Conseil des finances publiques a toutefois estimé « non négligeable la probabilité d'un écart de production et donc d'un potentiel de rebond plus limités que les estimations actuellement retenues par le Gouvernement et les organisations internationales ». La capacité de rebond de notre économie serait alors plus faible et notre solde structurel plus dégradé.

Le Gouvernement anticipe pour 2014 une croissance relativement atone de + 0,4 %, accompagnée d'un faible niveau d'inflation de + 0,5 %, suivie d'une accélération progressive de l'activité à compter de 2015 (+ 1,0 %), l'inflation restant modérée (+ 0,9 %). Cela ouvrirait la voie à une « normalisation » de la situation économique, puisque la progression moyenne du PIB serait de 1,9 % par an entre 2016 et 2019 et que l'inflation s'établirait à 1,7 % en fin de période. Il conviendrait toutefois de reprendre l'avis du Haut Conseil, dont le président trouve cette prévision pour 2015 « optimiste ». Il a également jugé que le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2016-2017 présenté en avril dans le programme de stabilité « continu[ait] de reposer sur des hypothèses trop favorables sur l'environnement international et sur l'investissement », les prévisions pour 2018-2019 étant, quant à elles, « peu documentées ». Nous sommes donc incités à la prudence quant au PIB effectif.

Prévoir les évolutions économiques constitue un exercice difficile, et ce d'autant plus depuis le début de la crise économique et financière. Il conviendrait donc d'appliquer à ces prévisions un principe de prudence, semblable à celui mis en œuvre en Allemagne, d'autant que les erreurs de prévision expliquent en partie le non-respect des cibles budgétaires.

L'application d'un tel principe est toutefois délicate, en particulier lors de turbulences économiques. C'est pourquoi je vous présente pour la première fois un indicateur d'incertitude économique qui mesure la « dispersion » des anticipations des instituts de conjoncture. Celui-ci s'accroît

substantiellement lorsque la conjoncture devient plus heurtée – il en a été ainsi lors de la faillite de Lehman Brothers, du premier plan d'aide à la Grèce, ou de la diffusion de la crise de la dette publique dans la zone euro. De même, plus le niveau de l'incertitude est élevé, plus le risque que le Gouvernement se trompe dans ses prévisions est grand. Dès lors, plus l'indicateur d'incertitude économique est important, plus il convient d'être prudent.

Si l'on se tourne à présent vers la partie programmatique du projet de loi, son élément le plus notable est la renonciation du Gouvernement aux deux objectifs qui structuraient jusqu'à maintenant la trajectoire du solde des administrations publiques : le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2015, en application du Pacte de stabilité et de croissance – d'où les échanges actuels de courriers avec la Commission européenne – et l'atteinte de l'équilibre structurel en 2016, correspondant à l'objectif à moyen terme (OMT) défini par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, conformément aux exigences du TSCG.

Alors que cette loi prévoyait pour 2013 un redressement du solde structurel à hauteur de -1,6 %, on n'a atteint que -3,1 %, soit 1,5 point d'écart, ce qui a déclenché le « mécanisme de correction » prévu par la loi organique de décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La trajectoire de solde effectif n'a pas non plus été respectée. La précédente loi de programmation des finances publiques prévoyait un retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2013, mais cet objectif a été reporté à 2015 par le Conseil européen en juin 2013. La France est également tenue d'améliorer son solde structurel de 0,8 point de PIB en 2014 et 2015. Ces recommandations ont été prises en compte dans le cadre du programme de stabilité pour les années 2014 à 2017.

La nouvelle trajectoire proposée par le Gouvernement ne respecte pas ces prescriptions : elle prévoit une modification substantielle de l'objectif à moyen terme de solde structurel, qui serait fixé à -0,4 % du PIB en 2019, alors qu'il correspondait jusqu'ici à l'équilibre structurel en 2016.

Le Gouvernement a donc fait le choix de ne pas corriger l'« écart important » identifié par le Haut Conseil des finances publiques en mai 2014, contrairement à ce qu'exigeait le mécanisme de correction prévu par la loi organique de décembre 2012. Comme l'a souligné le président du Haut Conseil, Didier Migaud, lors de son audition par la commission des finances du 15 octobre dernier, « la correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation » : c'est-à-dire qu'il efface l'ardoise, donc les écarts passés, avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques, qui abroge les orientations fixées par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017.

L'inflexion de la trajectoire de solde structurel proposée par le présent projet de loi résulterait notamment d'une minoration de l'ajustement structurel qui devait être de 1,8 point de PIB pour les années 2014 à 2017 dans le cadre de la loi de programmation 2012-2017 ; il ne s'élèverait plus qu'à 1,1 point de PIB au cours de la même période. L'ajustement permettant l'atteinte de l'OMT en 2019 étant de 2,1 points de PIB, près de la moitié du chemin à parcourir devrait l'être après 2017... L'effort budgétaire à consentir est donc en grande partie reporté sur la prochaine législature. Le Gouvernement explique ce ralentissement de l'ajustement structurel par la révision des hypothèses de croissance potentielle, qui réduirait l'effort en dépense mesuré.

Toutefois, selon le Haut Conseil des finances publiques, la réévaluation de la croissance potentielle n'expliquerait l'écart entre l'ajustement structurel annoncé dans le programme de stabilité 2014-2018 et celui prévu dans le présent projet de loi, qu'à hauteur de « 0,2 point de PIB de la baisse de la variation de solde structurel chaque année ». Il relève que « l'ajustement structurel est limité par le fait que l'effort en dépense, relativement modéré au regard de celui qui a pu être réalisé par le passé par d'autres pays, sert en partie, à compter de 2016, à financer des baisses de prélèvements dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ». La modification de l'objectif à moyen terme et de la trajectoire d'ajustement structurel ne saurait donc être vue comme une simple opération « technique », traduisant mécaniquement la révision des hypothèses de croissance potentielle : elle s'accompagne également, selon le Haut Conseil, d'un net recul de l'effort structurel projeté sur la période 2015-2017.

Le retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB est également repoussé, pour la seconde fois depuis 2012 : il interviendrait désormais en 2017. Le respect de nos engagements européens, qui fixaient cet objectif pour 2015, impliquerait d'accroître l'effort budgétaire consenti en 2015 de près de 30 milliards d'euros. Cela met en lumière l'impasse qu'a représentée la politique budgétaire et fiscale menée par le Gouvernement depuis son entrée en fonction : le redressement des comptes publics a exclusivement reposé, dans les premiers temps, sur les hausses d'impôt, les efforts en dépenses étant renvoyés en seconde partie de législature – sans doute dans l'espoir de bénéficier d'une reprise de l'activité économique... qui finalement n'aura pas lieu. Comme l'observe le Haut Conseil, « la trajectoire des finances publiques du projet de loi de programmation n'est pas cohérente avec les engagements pris par la France ».

Le Gouvernement prévoit bien sûr des économies, les collectivités territoriales ne le savent que trop : 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017, qui permettraient tout à la fois le redressement des comptes publics et le financement des baisses de prélèvements obligatoires. Un recul du ratio des dépenses publiques dans le PIB est donc attendu sur cette période.

Ces 50 milliards d'euros d'économies constituent la pierre angulaire de la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement. L'État et ses agences assumeraient une économie totale de près de 19 milliards d'euros, à laquelle s'ajouteraient celles demandées aux collectivités territoriales, de 11 milliards d'euros, et aux administrations de sécurité sociale, de 21 milliards d'euros. Sur les 50 milliards d'économies prévus, 21 milliards seraient réalisés en 2015, puis 15 milliards en 2016 et 14 milliards en 2017. Ce sera tout l'enjeu de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Quant à 2018 et 2019, aucune information n'est donnée sur la manière dont pourrait être atteint l'ajustement structurel de 0,5 % du PIB annoncé. Ces deux exercices constituent pourtant des étapes essentielles dans le respect de la trajectoire de solde structurel, puisqu'ils devraient porter près de la moitié de l'ajustement sous-jacent à la trajectoire. Environ 40 milliards d'euros d'économies sont ainsi « évoquées » par le Gouvernement, qui laisse à la prochaine législature le soin d'en définir le contenu.

Ce programme de 50 milliards d'euros d'économies suppose un fort ralentissement de la dépense publique entre 2015 et 2017 : son taux de croissance serait ramené en moyenne à 0,2 % en volume, ce qui marquerait une rupture majeure dans la trajectoire d'évolution des dépenses publique des derniers exercices. Les informations communiquées jusqu'à présent n'incitent pas à y croire.

Compte tenu de la fragilité de la trajectoire d'évolution des dépenses publiques, le respect des objectifs budgétaires n'est pas assuré. Je vous propose une projection montrant que si les dépenses augmentaient de 1,1 % au lieu des 0,2 % prévus, la dette publique atteindrait en deux ans 100 % du PIB ; dans l'hypothèse moyenne où l'augmentation serait de 0,6 %, on n'en n'aurait pas moins des conséquences lourdes pour le solde effectif, le solde structurel et la dette. Le Gouvernement n'a donc pas droit à l'erreur et devra tenir son objectif de dépenses. La nouvelle majorité du Sénat souhaitera d'ailleurs probablement aller au-delà.

Le taux des prélèvements obligatoires devrait passer de 44,7 % du PIB en 2014 à 44,4 % en 2017. Cette très légère baisse résulterait principalement de la suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu, jointe à la montée en charge du crédit pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et à la mise en œuvre des allègements du Pacte de responsabilité et de solidarité.

Le Gouvernement considère que les effets conjugués de ces deux derniers dispositifs conduiraient à une baisse des prélèvements de 40 milliards d'euros en 2017, que compenseraient en partie l'augmentation de l'imposition des bénéficiaires liée à la hausse des revenus taxables découlant des allègements du coût du travail et de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), ainsi que les autres hausses de prélèvements

comme les cotisations de retraite, la contribution climat-énergie, ou encore la fiscalité du diesel.

La France présentait en 2013 un rapport des dépenses publiques au PIB de 57,1 %, soit 7,3 points de plus que le rapport moyen constaté en zone euro. Le point le plus inquiétant ressort toutefois de la comparaison des évolutions des dépenses publiques : alors qu'elles ont crû, en moyenne, de 2,5 % environ en 2012 et 2013 en France, elles n'ont progressé que de 1,2 % dans le reste de la zone. Cela montre que la France n'a pas accompli l'effort « considérable » en dépenses dont se targue le Gouvernement.

Notre dette publique dépasse 2 000 milliards d'euros depuis le deuxième trimestre de cette année et son poids dans le PIB approche dangereusement des 100 %. C'est d'autant plus inquiétant que le Gouvernement n'a cessé, depuis 2012, de reporter la date à laquelle la part de la dette dans le PIB commencerait à décliner, et de revoir sa trajectoire à la hausse. Cette situation deviendrait très périlleuse si les taux d'intérêt sur la dette remontaient. Entre autres bonnes nouvelles annoncées par le Gouvernement dans ses échanges avec la Commission européenne, celui-ci compte sur une réduction de la charge de la dette. J'ai posé la question hier au Gouverneur de la Banque de France, qui nous a répondu que nous bénéficions déjà de taux d'intérêts nuls, voire négatifs. Notre situation repose paradoxalement sur la finance, qui est, risquons le mot, la meilleure amie de la France. Mais si la dette atteignait 100 % du PIB, son coût deviendrait insupportable.

Compte tenu des fragilités du scénario économique avancé par le Gouvernement, nous avons étudié deux hypothèses : la première, suppose une croissance supérieure d'un demi-point à la prévision du Gouvernement, l'autre une croissance d'un demi-point inférieure. Dans les deux cas, le ratio de dette est fortement affecté, et il atteint 100 % dès 2016 dans la seconde hypothèse.

Chacun d'entre nous connaît bien, en tant que rapporteur spécial, l'une des différentes missions entre lesquelles se répartit le budget de l'État. Leurs crédits diminueraient d'environ 0,55 % entre 2014 et 2017, soit environ 1,2 milliard d'euros.

Comment cette évolution des crédits de l'État se répartirait-elle ? Les dépenses maîtrisables de l'État, sous la norme « zéro valeur » seraient réduites de plus de 7 milliards d'euros sur la période de programmation, tandis que la norme « zéro volume » évoluerait au rythme de l'inflation prévisionnelle.

Le plafond d'emplois de l'État présente une nette rupture en 2012 – vous vous souvenez les embauches de cette année. Le projet de loi de programmation prévoit la stabilisation de ce plafond et de ceux des opérateurs publics sur la période 2015-2017, dans la continuité de la politique menée depuis 2012. Celle-ci s'accompagne, pour tenter de maîtriser

la masse salariale, d'un gel prolongé du point d'indice et d'une réduction inédite des mesures catégorielles.

La mise en réserve de crédits vise à les rendre indisponibles à l'engagement afin de permettre un pilotage de l'exécution respectant les normes de dépenses. Elle peut aussi cacher des dépenses imprévues, comme celles des opérations extérieures (OPEX), ou traduire l'inaboutissement des arbitrages budgétaires. Le projet de loi propose que le taux de mise en réserve des crédits soit, hors dépenses de personnel, au moins égal à 6 % au cours de la période 2015-2017, tandis que le projet de loi de finances pour 2015 prévoit un taux de 8 %, soit une augmentation continue depuis 2013. Or, plus on augmente la réserve, plus la sincérité et la soutenabilité du budget peuvent être mises en doute, pour ne rien dire de la souveraineté du Parlement... Je proposerai donc un amendement encadrant ce taux de mise en réserve.

La réduction du plafond des taxes affectées aux organismes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale serait poursuivie, afin d'assurer son effet contraignant sur les ressources publiques des bénéficiaires de ces taxes et, partant, sur leurs dépenses. Le projet de loi prévoit un encadrement ambitieux de ces taxes, en restreignant à certains cas limitatifs le recours à ce type de ressources et en instaurant, à compter de 2017, le principe d'une rebudgétisation ou d'un plafonnement de l'ensemble de ces taxes. J'y suis pour ma part favorable.

L'article 26 prévoit de renforcer le pilotage budgétaire des établissements publics de santé soumis à un plan de redressement en raison de leurs difficultés financières. Ces règles plus strictes devraient avoir pour résultat 40 à 60 millions d'euros d'économies sur les aides exceptionnelles accordées chaque année à ces établissements. Il propose également d'améliorer l'information du Parlement sur les dépenses de personnel des hôpitaux, qui représentent près de 70 % de leurs charges. Je proposerai un amendement sur ce point. L'article 27 prévoit la transmission par l'Unédic des perspectives financières triennales de l'assurance chômage et le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur la situation financière de ce régime.

Vous savez parfaitement le sort qui attend les collectivités : diminution de 11 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à horizon 2017, soit 3,67 milliards d'euros de moins chaque année, cette diminution s'ajoutant à celle de 1,5 milliard de 2014. Cela nous promet une âpre discussion lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Nouveauté importante : l'article 11 instaure un objectif national d'évolution de la dépense publique locale, ou Odedel – que ne crée-t-on une taxe sur les sigles ! – sur le modèle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il ne sera pas juridiquement contraignant, mais un bilan de son exécution sera présenté chaque année au Comité des

finances locales (CFL). L'Odedel est exprimé en pourcentage d'évolution annuelle des dépenses totales et comporte, à titre indicatif, le pourcentage d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement : + 0,3 % en 2015, plus 1,8 % en 2016, + 1,9 % en 2017... La décomposition de cette évolution en dépenses de fonctionnement et d'investissement fait d'ailleurs apparaître une baisse très inquiétante de 4,7 % des dépenses d'investissement prévues sur la période de 2013 à 2017.

Le Gouvernement, toujours optimiste, prévoit 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires, notamment fiscales, pour les collectivités territoriales d'ici 2017 ; mais, si l'on tient compte de la réduction des concours de l'État, il apparaît que, pour que cette hypothèse se réalise, il faudrait que les « recettes » hors dotations augmentent de plus de 20 milliards d'ici 2017... Concrètement, cela ne peut passer que par une forte hausse de la fiscalité locale, ce qui ne sera pas pour améliorer notre taux de prélèvements obligatoires. Soyons donc très attentifs à cet Odedel : le premier risque est évidemment un effondrement de l'investissement plus marqué encore que ce que prévoit le Gouvernement – la Banque postale, par exemple, considère que les dépenses d'investissement pourraient baisser de 7,4 % en 2014 et à nouveau en 2015 ; est également à craindre une augmentation de la pression fiscale, puisqu'en baissant les dotations, le Gouvernement affiche une fausse économie qui sera répercutée sur les contribuables ; enfin une augmentation de la dette des collectivités territoriales et donc de la dette publique dans son ensemble.

Cette crainte est confirmée par les chiffres que le Gouvernement nous a transmis en réponse aux doutes que j'avais exprimés sur la crédibilité de ces hypothèses : l'augmentation spontanée des ressources fiscales des collectivités ne serait que de 10 milliards d'euros, auxquels s'ajouteraient 5,3 milliards d'euros issus de la hausse des taux et environ le même montant issu de la croissance des « autres ressources ». Les contribuables devront donc compenser la baisse des dotations, les seuls ajustements possibles étant une hausse de l'endettement ou une baisse de l'investissement...

Les dispositifs d'encadrement des dépenses fiscales ont été prévus pour une durée limitée, pouvant aller jusqu'à trois ans. L'article 22 propose de mettre en œuvre des revues de dépenses couvrant le champ de l'ensemble des dépenses publiques. Ces revues impliqueraient davantage le Parlement dans un rôle de concertation et d'information, puisqu'il serait chargé d'en choisir les thèmes et d'en valider les conclusions. Cet article présente également le calendrier de mise en œuvre de ces revues ; les deux temps importants du Parlement sont le choix des thèmes, à l'automne, auquel il devrait être associé, et la communication des conclusions, au printemps.

M. François Patriat. – Tous les gouvernements – cela ne date pas d'aujourd'hui – ont présenté des budgets reposant sur des prévisions optimistes.

M. Francis Delattre. – Plus ou moins optimistes...

M. François Patriat. – Ce projet de loi affiche de l'optimisme, même si c'est dans une moindre mesure. Qui peut se réjouir du montant de la dette française, 2 000 milliards d'euros ? Je ne me souviens pas avoir entendu mes collègues clamer haut et fort, il y a deux ans, que la dette atteignait déjà les 1 600 milliards d'euros. Le Gouvernement a toujours dit – et cela dès le début – qu'il renforcerait à la fois les prélèvements et les économies. Il y a trois ans, dans cette commission, Nicole Bricq avait déjà fait état d'une projection où les efforts nécessaires pour revenir à l'équilibre des comptes publics devraient être consentis pour moitié par des économies et pour moitié par une augmentation des prélèvements. On nous reproche de ne pas faire assez d'économies sur les dépenses : que la majorité du Sénat nous dise où ! Comment en faire davantage ? Chaque proposition que nous faisons se heurte à un désaveu. Nous proposons des économies sur les collectivités locales ; aussitôt, l'opposition monte au créneau. Où trouver alors les 11 milliards d'euros d'économies ? C'est tenir un discours dangereux que de dire qu'en diminuant les dotations aux collectivités locales, on diminue aussi leurs investissements. Au contraire, si une collectivité locale fait des économies de fonctionnement, elle rétablit sa marge brute et se donne les moyens d'investir.

M. Philippe Dallier. – Il suffit de le dire !

M. François Patriat. – Je travaille en ce moment sur le budget de la région Bourgogne. Les 12 ou 13 millions d'économies qu'on nous demande seront pris sur les dépenses de fonctionnement, et nous prévoyons d'augmenter nos investissements. C'est possible, et nous l'avons déjà fait l'année dernière.

Lorsque le Gouvernement propose de réduire la dotation de l'office national des forêts (ONF), aussitôt, on nous oppose que cela mettrait en difficulté les communes forestières. Et lorsque le Gouvernement prévoit de fermer une sous-préfecture ou une maternité, les oppositions se déchaînent ! Avec un peu plus de cohérence, nous pourrions décider ensemble quelles recettes et quelles dépenses modifier.

M. Roger Karoutchi. – C'est vous qui gouvernez.

M. Philippe Dallier. – Je salue les efforts de François Patriat pour nous donner mauvaise conscience et clore le débat avant qu'il ne soit ouvert.

L'horizon s'éloignera à mesure que nous avancerons et, par conséquent, si je salue le sens de la pédagogie du rapporteur général, je reste tout de même sceptique. Je regrette que l'on n'ait pas pris en compte l'évolution du taux d'intérêt de la dette. Comme le disait notre collègue Marini, « l'insoutenable légèreté de la dette » reste un sujet très préoccupant ; elle est augmentée chaque année par les emprunts contractés pour la rembourser. Une hausse du taux d'intérêt, même limitée à 1 %, l'alourdirait considérablement.

La délégation aux collectivités territoriales doit rendre un rapport, commandé au cabinet Michel Klopfer, sur lequel j'ai travaillé avec mes collègues Charles Guéné et Jacques Mézard. Il recense les données de l'ensemble des 38 000 collectivités. Si l'on retient l'hypothèse d'une diminution de 45 % des investissements par rapport à 2013, le nombre de villes inférieures à 10 000 habitants qui passerait dans le rouge serait multiplié par trois. Les économies à faire sont difficiles à trouver quand la masse salariale représente 60 % du budget de fonctionnement. Cela passera forcément par une hausse des impôts locaux, une baisse de l'investissement des collectivités locales et une hausse de leur endettement.

Enfin, nous gagnerions à nous livrer à un exercice de vérité budgétaire mission par mission. Le budget de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui ponctionne l'action logement sera nul après 2016 ; *idem* pour le budget de l'Agence nationale de l'habitat qui fonctionne avec les quotas carbone ; quant à l'hébergement d'urgence, l'Aide personnalisée au logement (APL), ou l'alimentation du Fonds national d'aide au logement (FNAL), ce sont autant de budgets insincères. Cumulées, ces dépenses représentent déjà un milliard d'euros. Je suis persuadé qu'il en va de même dans toutes les missions ! C'est une somme considérable. Quitte à faire des prévisions, qu'elles soient sincères et nous servent à prendre la mesure des risques !

M. Jean Germain. - La coalition allemande prône le principe de prudence. Nous en sommes bien loin, en France, où la majorité et l'opposition se contredisent par principe. Quand l'une dit qu'il fait beau, l'autre dit qu'il tombe de l'eau. Vous estimez que l'on demande trop d'économies aux collectivités locales ; pourtant, les chefs de l'opposition qui préparent l'alternance s'accordent à dire que les économies sont insuffisantes et devraient être chiffrées non pas à 50, mais à 110 milliards d'euros, dont 55 milliards sur la protection sociale, 27,5 milliards sur les collectivités locales et 27,5 milliards sur les missions de l'État. Ils prônent en outre la suppression de l'impôt sur la fortune, une hausse significative du taux de la TVA et la suppression de 600 000 emplois de fonctionnaires. Comment voulez-vous que les gens nous croient ?

Les prévisions figurant dans le projet de loi ne sont rien de plus que des prévisions.

M. Philippe Dallier. - Certes.

M. Jean Germain. - En rester là serait mal prendre la mesure des difficultés économiques exceptionnelles que traversent la zone euro et l'économie mondiale en général. Les évolutions tendanciennes sont une chose, mais les gens ont besoin de vivre, et les entreprises de trouver des commandes. Nous devons naviguer au plus juste, et le projet de loi proposé par la majorité tient ce cap. Essayons de ne pas trop le défigurer. La zone euro traverse un contexte économique difficile, avec une croissance à 0,3 %,

une inflation à 0,6 % et un chômage à 11,5 %. Au vu de ces circonstances exceptionnelles, il est normal et nécessaire d'ajuster le rythme de réduction des déficits publics pour ne pas étouffer le peu de reprise que nous avons. Le déficit public baisse – moins vite que prévu, certes, mais il baisse – et les économies sont faites. Grâce à cela, nous préservons notre crédibilité et nous maintenons notre souveraineté financière. Pour la première fois, en 2015, le paiement des intérêts de la dette ne sera plus le premier poste de dépenses de l'État.

M. Philippe Dallier. – C'est bien de le dire.

M. Jean Germain. – Il faut en tenir compte. Le poids des dépenses publiques s'allègera. Nous financerons nos priorités sans recours à l'impôt. Certes, le débat reste ouvert, notamment sur le renforcement de l'investissement, public et privé. Le pacte de responsabilité et de solidarité se met en place. Il mobilise 20 milliards d'euros pendant trois ans pour permettre aux entreprises de retrouver des marges et soutenir leur activité, plus particulièrement dans la construction et les travaux publics. La trajectoire 2014-2019 a été modifiée pour tenir compte de ces éléments. La réduction du déficit se poursuit, de sorte qu'il sera inférieur à 3 % en 2017.

Le déficit structurel a été réduit de moitié entre 2012 et 2013 ; il est à son niveau le plus bas depuis 2001. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais une pente se profile et la dette publique ne devrait pas franchir le seuil symbolique des 100 % du PIB. Enfin, en termes de philosophie politique, le Gouvernement a fait le choix de réduire les dépenses publiques plutôt que d'augmenter les impôts. Pour cela, il prévoit de freiner l'évolution des dépenses publiques et de porter leur progression annuelle à + 0,2 % entre 2015 et 2017 contre + 1,7 % en évolution spontanée. Certes, Monsieur Dallier, la dépense publique ne baisse pas globalement, mais son évolution tendancielle est à la baisse. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est un critère à privilégier. Entre 1990 et 2007, un certain nombre de pays, comme le Danemark ou la Finlande, ont réussi à le réduire, sans réduire les dépenses en valeur. Cela demande du temps : nous y arriverons. Le poids de la dépense publique dans le PIB passera de 56,5 % à 54,5 % en 2017, tout en diminuant le poids de la fiscalité. Les collectivités locales peuvent-elles rester à l'écart des efforts entrepris ? Non. Faut-il respecter leur libre administration ? Oui. Il est tout à fait normal d'examiner l'évolution des dépenses des collectivités locales par catégorie – communes, établissements publics, départements, régions – sans mettre en œuvre pour autant une sorte d'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) obligatoire pour les collectivités.

M. Vincent Delahaye. – Je remercie le rapporteur pour son rapport très complet. J'entends Jean Germain parler de réduction du déficit : je ne la vois pas venir. Entre 2013 et 2014, le déficit est passé de 4,1 % à 4,4 %. Le Gouvernement avait annoncé en juillet qu'il se réduirait à 3,8 %. En fait, il y a eu un dérapage de 0,6 %, ce qui n'est pas négligeable.

Les prévisions à long terme me laissent sceptique. La France prône un principe d'optimisme, l'Allemagne un principe de prudence. Entre les deux, je choisis la prudence. Monsieur Patriat, je n'ai jamais dit que les collectivités locales ne devaient pas faire d'effort. En 2011, le Gouvernement avait déjà réduit les dotations de 200 millions : je me souviens des cris d'orfraie poussés au Sénat ! Aujourd'hui, il s'agit de 3,7 milliards supplémentaires...

Je suis partisan d'un effort équitable. L'objectif de réduction des dépenses sur les missions de l'État est de 0,55 % à l'horizon 2017. Alignons l'effort des collectivités locales sur cet objectif. Des réformes structurelles seraient porteuses d'économies automatiques, comme le passage des 35 heures aux 39 heures pour le travail hebdomadaire, ou bien le rétablissement du jour de carence pour les personnels hospitaliers. Le rapporteur a rappelé que le Gouvernement entendait poursuivre l'allègement du coût du travail. Cette mesure est-elle effective pour les entreprises ? J'entends dire qu'avec l'augmentation des cotisations retraite et la baisse annoncée des cotisations maladie, les entreprises auront des charges supplémentaires en 2015. J'ai entendu dire, dans les réponses apportées par le Gouvernement à Bruxelles, que la modernisation du système fiscal des entreprises devrait permettre de faire 500 millions d'euros d'économies sur la non-déductibilité de taxes. De quelles taxes s'agit-il exactement ? Enfin, vous indiquez qu'un écart de production plus faible entraînerait un solde structurel plus dégradé. Je croyais que le solde structurel était lié à la croissance potentielle. Pourriez-vous m'éclairer sur ce sujet ?

M. Roger Karoutchi. – Je remercie le rapporteur pour sa démonstration. Le caractère irréel et virtuel de nos débats m'inquiète. Nous nous réunissons, nous discutons, mais en fait, le Gouvernement fait ce qu'il veut. Le Haut Conseil des finances publiques a été créé pour être une autorité indépendante, capable d'imposer des règles ; il n'a aucune influence réelle. Nos débats en commission n'ont pas beaucoup d'influence non plus. Puisque chacun constate des dérapages, les citoyens et les collectivités doivent se demander pourquoi rien n'est fait pour y remédier. Le rôle du Parlement n'est pas seulement d'étudier, mais aussi d'imposer en exerçant une influence réelle. Devrons-nous pour cela créer un « super Haut Conseil » ? La situation devient dangereuse. Le vrai sujet n'est pas dans les économies, mais dans le débat qui anime la majorité actuelle, à l'Assemblée nationale et dans le Gouvernement : les dépenses publiques sont-elles un facteur de relance, ou bien faut-il les réduire pour réduire le déficit public ? Tant que ce débat ne sera pas tranché, nous n'avancerons pas : l'opposition peut dire ce qu'elle veut, le Gouvernement reprend d'une main ce qu'il donne de l'autre. Par conséquent, il ne se passe rien. Le Parlement, le Gouvernement et le Haut Conseil doivent prendre leurs responsabilités pour débloquer la situation. La création de l'Odedel a quelque chose de farcesque. Les gens savent bien que si l'on diminue de 11 milliards d'euros les dotations des collectivités locales, il faudra trouver des recettes de remplacement. Mais

pour financer les transports publics de l'Île-de-France, il n'y a ni mine d'or, ni gisement de pétrole dans le sous-sol de Meudon !

Chacun doit assumer ses responsabilités : que le Gouvernement se décide sur sa ligne.

M. Jacques Chiron. – Les tableaux qui nous sont présentés par le rapporteur sont très pédagogiques. Le rapporteur indique que la France se situe au-dessus des autres pays européens pour la part de ses dépenses publiques dans le PIB. C'était déjà le cas dans une période favorable à l'économie française, celle des années 2004 à 2007. En 2008, cette part a augmenté dans tous les pays à cause de la crise. Elle remonte également en 2011 et en 2012. Sachons rester modestes : entre 2002 et 2012, la France n'a pas fourni les mêmes efforts que les autres pays.

Mme Marie-France Beaufils. – Plutôt que de nous arrêter aux chiffres estimatifs ou prévisionnels, nous devrions analyser les orientations qui les sous-tendent. Un choix affirmé se dégage, celui de la réduction des dépenses publiques. La France a fait un choix de société original par rapport aux autres pays. Depuis la Libération, elle consacre une part importante de son budget aux services publics. Elle n'a donc pas fait moins d'efforts que les autres, mais elle a maintenu ce choix dans le temps. La dépense publique fait naître des richesses ; elle encourage les collectivités à investir pour s'équiper, contribuant ainsi à maintenir l'activité d'entreprises essentielles pour la dynamique du territoire. Un travail reste à faire sur la dette. Sur quoi porte-t-elle ? Quel patrimoine a-t-elle permis de constituer ? Quelle est la valeur de ce patrimoine ? Au lieu d'analyser la seule évolution du coût du travail dans les entreprises, nous devrions aussi nous intéresser au coût de l'évolution des frais financiers et à celui de l'évolution de la rémunération du capital sur la même période. Prenons l'exemple d'une entreprise dans un pôle de compétitivité. Si l'on compare la part des dépenses de l'entreprise et la part des dépenses publiques à travers le crédit d'impôt recherche, il apparaît que le levier de la dépense publique n'a pas fonctionné : elle n'a fait que se substituer en partie aux dépenses de l'entreprise.

M. Claude Raynal. – S'agissant de la dépense publique, l'évolution dans le temps des politiques nationales n'est pas rassurante non plus. L'analyse aurait gagné à être plus globale et rétrospective ; il aurait fallu prendre en compte les projets de loi de finances des années 2007 à 2012. Nous les avons encore tous en tête : ils nous invitent à être beaucoup plus modestes et prudents dans nos interventions sur le projet qui nous est présenté. Ce projet de loi est plutôt prudent. Nos estimations convergent avec celles des différents organismes, FMI ou Commission européenne. Ce n'était pas le cas dans les années précédentes. Faut-il nous montrer encore plus prudents ? C'est une vraie question macro-économique. La croissance repose sur la confiance. Si le Gouvernement prévoit d'entrée de jeu une croissance zéro, il sape toute confiance. Nous devons donc trouver la mesure entre le manque et l'excès d'optimisme pour créer les conditions de la

confiance. Dans une certaine mesure, je partage l'idée que les taux de mise en réserve de crédits ne doivent pas atteindre des niveaux trop élevés, mais il s'agit aussi de prévoir le risque et fixer le taux à 8 % me semble naturel. Pour répondre à M. Karoutchi, les socialistes ont bien fait un choix.

M. Roger Karoutchi. – Lequel ?

M. Claude Raynal. – Celui de la baisse des déficits et du soutien de la croissance grâce au Pacte de responsabilité et l'aide à l'entreprise. C'est parce qu'un vrai choix politique a été fait que des dissensions interviennent au sein de notre parti. Nous assumons ce choix et nous revendiquons ces difficultés internes.

M. Éric Doligé. – Le rapporteur a indiqué que le Gouvernement a prévu 50 milliards d'euros d'économies. La baisse des dotations des collectivités territoriales est la seule mesure porteuse d'économies effectives. S'agissant des 21 milliards d'euros d'économie que doivent dégager les administrations de sécurité sociale, sur le terrain, personne n'y croit ! Ce sont les frais de personnel qui coûtent cher à l'hôpital. Or, on constate un taux d'absentéisme de 15 % à 17 %, soit 600 personnes absentes chaque jour. Il faudrait réduire ce taux par trois, en le ramenant à 6 %. C'est ainsi que l'on ferait des économies. Le rétablissement du jour de carence limiterait le taux d'absentéisme.

Quant à la diminution des dépenses d'investissement local dont il est fait état, il serait intéressant de la traduire en emplois, car ce sont des emplois locaux qui disparaissent. François Patriat a parlé des régions ; je pourrais parler des départements, mais on ne mélange pas les torchons avec les serviettes ! Les structures budgétaires ne sont pas les mêmes, et les économies demandées y sont encore plus compliquées à mettre en œuvre.

Enfin, le prix du fuel a-t-il baissé de manière significative ces derniers jours, compte tenu du prix du baril et des taxes prélevées au passage ?

Mme Fabienne Keller. – La présentation de la sensibilité de la trajectoire de nos finances publiques à l'évolution de la dépense publique est particulièrement intéressante, mais il faudrait aussi mesurer la sensibilité de la dette au taux d'intérêt, en indiquant par exemple les conséquences d'une hausse des taux. Les agences de notation doivent déjà y réfléchir... La délégation aux collectivités territoriales travaille sur l'impact de la baisse des dotations. Plutôt que de se limiter au traitement financier de la question, il faudrait étudier la réalité des comportements des collectivités locales face à cette baisse. Aucune évaluation n'a encore été faite de l'effet « boomerang » que cette économie de 20 milliards d'euros aura sur les finances de l'État et de la sécurité sociale : baisse de l'impôt sur les sociétés, baisse des cotisations sociales, augmentation des allocations...

Enfin, je voudrais dénoncer l'Odedel : sans savoir ce que recouvre cet indicateur, nous ne pourrons le maîtriser.

M. Michel Bouvard. – Lorsque vous parlez des mesures encadrant les taxes affectées, s’agit-il uniquement de celles affectées à l’État ou aussi de celles affectées aux collectivités locales ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous parlons hors collectivités locales.

M. Michel Bouvard. – Le Parlement devrait se prononcer chaque année, non seulement sur la consolidation des taxes affectées, mais aussi sur leur justification et leur utilité. Nous devons aller au bout de notre logique. La revue des dépenses doit aussi porter sur un certain nombre de recettes, notamment celles qui proviennent des taxes affectées. La réserve de précaution était une création utile mais occasionne depuis plusieurs années des dérives. Il faut y mettre des limites, car l’exécutif y trouve une souplesse trop grande pour modifier les termes du budget après le vote du Parlement.

Quant à l’Odedel, nous devons trouver une modulation pour que l’effort porte sur les dépenses de fonctionnement et pas seulement sur l’investissement. L’investissement ne peut pas fonctionner comme une variable d’ajustement, surtout que certaines dépenses sont obligatoires compte tenu de l’évolution démographique et de celles des normes. Enfin, sur l’article 22 relatif aux revues de dépenses, le Gouvernement semble ouvert à une concertation avec le Parlement. C’est une feuille à écrire. Nous pourrions dire ce que nous attendons de cet exercice et avec qui nous souhaitons le réaliser. La Cour des comptes est une institution qui est à la disposition du Parlement et du Gouvernement. Pourquoi ne pas l’utiliser pour procéder à des études ciblées ?

M. Marc Laménie. – Le rapport mentionne un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Or, elles progresseraient de 8 % tandis que les dépenses d’investissement régresseraient de 4 %.

M. Michel Canevet. – Je tiens à saluer l’excellent travail du rapporteur. Comme Roger Karoutchi, je m’interroge sur la pertinence d’un certain nombre d’organismes, comme le Haut Conseil aux finances publiques. Ne fait-il pas doublon avec le Parlement dont le rôle est de contrôler l’action du Gouvernement ? On pourrait évoquer aussi le Haut Conseil de la protection sociale, dont le coût de fonctionnement a été multiplié par cinq entre 2013 et 2014, alors qu’il existe aussi un Haut Conseil pour l’avenir de l’assurance maladie. Il faudrait rationaliser tout cela. Monsieur Patriat, nous sommes tous conscients que les économies sont nécessaires. Mais, on ne peut pas à la fois demander aux collectivités de faire des économies et leur imposer des charges supplémentaires. La suppression du jour de carence, la revalorisation des bas salaires au 1^{er} janvier 2015, l’élaboration des schémas de cohérence territoriale (Scot), tout cela coûte cher. Il faudrait au contraire réduire les charges qui pèsent sur les collectivités territoriales pour qu’elles puissent faire des économies. Le

retour de la confiance conditionne celui de la croissance, j'en suis certain, mais je ne suis pas sûr que la voie dans laquelle s'engage le Gouvernement le permette. La réduction du déficit doit aussi passer par une augmentation des recettes, et nous avons besoin de la croissance, et donc de la confiance pour y parvenir. En diminuant davantage les charges sociales qui pèsent sur les entreprises, l'État leur donnerait un signe fort et renforcerait leur compétitivité. Je plaide pour une augmentation significative de la TVA pour financer cette évolution. Il est impératif d'opérer un changement de cap, sinon nous devons reporter nos objectifs *ad vitam aeternam*.

M. François Marc. – Je partage les analyses de Jean Germain sur la situation politique et économique. L'évolution des dépenses publiques est évaluée en moyenne à 0,2 % entre 2015 et 2017 ; c'est encore excessif pour le rapporteur. Une analyse de sensibilité de la croissance à une baisse supplémentaire des dépenses serait utile. Quel serait l'effet sur la conjoncture, sur la croissance et sur l'emploi ? Hier, François Baroin, ancien ministre de l'économie, indiquait que le FMI avait réévalué à la hausse le multiplicateur et l'évaluait désormais à 1,7.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – C'est la position du FMI.

M. François Marc. – François Baroin avait l'air de la faire sienne. Il faudrait mesurer les effets récessifs d'une baisse supplémentaire des dépenses publiques.

M. Hervé Marseille. – Le débat politique a montré que la majorité gouvernementale n'était pas unie quant à ses choix. Je crois que le débat reste ouvert, comme en témoigne la séance de vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale. Que n'aurait-on pas entendu si l'opposition avait dit : « La politique du Président de la République est une menace pour la République » !

Le rapporteur général de notre commission pourrait-il déposer une proposition de loi organique pour réformer le texte de 2012 sur la « règle d'or » ? Manifestement, les dispositions votées à l'époque ne sont pas suffisantes. Les collectivités locales ne peuvent pas présenter un budget en déséquilibre. Ne faudrait-il pas imposer l'équilibre budgétaire au Gouvernement, quel qu'il soit et quels que soient ses choix politiques ?

M. Éric Bocquet. – Je partage l'analyse de Roger Karoutchi : le Parlement parle en dernier, après le FMI, après les agences de notation, après la Cour des comptes, après les marchés financiers et la Commission européenne, mais il a rarement le dernier mot... Ainsi, après que l'Assemblée nationale a voté les recettes de l'année, il a suffi de recommandations de Bruxelles pour que le Gouvernement trouve de nouvelles recettes : c'est un peu fort de café ! Que devient la souveraineté du Parlement ? Le ministre du budget a déclaré que le Parlement jouerait son rôle dans les semaines qui viennent et pourrait bouger un ou deux milliards

d'euros... sur 300 milliards de recettes : il y a de quoi désespérer l'opinion publique et s'interroger sur le rôle de nos institutions...

Il nous manque une donnée dans ce rapport : quel est l'objectif ultime de la réduction de la dette publique ? Est-ce seulement un mauvais moment à passer, où n'y a-t-il pas là un mode de gestion de la société qui se profile, fait de rigueur et d'austérité ?

M. Francis Delattre. – Le vrai problème en matière de dépenses de santé est celui du vieillissement de la population !

Le problème de l'assurance chômage, c'est qu'elle est en déficit tous les ans de plusieurs milliards d'euros. Comment éviter, dans ces conditions, de charger la CADES et d'aggraver la dette du pays ? On nous reproche de n'avoir jamais de solution : que l'on revienne donc à un système d'assurance, qu'il appartiendra aux représentants du patronat et des salariés de gérer. Ce serait une vraie réforme !

Quant à l'Odedel, il méconnaît le fonctionnement élémentaire des budgets des collectivités territoriales : la marge d'investissement, c'est déjà le résultat du budget qui a été exécuté. Sans cette marge, impossible d'obtenir un prêt bancaire. Vous vous apprêtez à réduire considérablement cette possibilité, puisque l'on ne peut plus accroître la fiscalité des collectivités territoriales. Dans mon département, de Sarcelles à Cergy en passant par Franconville, tout le monde est dans la même situation : plus personne ne peut augmenter les impôts. Comment voulez-vous réduire nos budgets, alors que nous ne disposons d'aucune flexibilité dans la gestion des personnels, qui représentent entre 50 % et 60 % de nos dépenses ? Ma commune vient d'ouvrir huit classes : comment pourrait-elle faire des économies ? L'Odedel, c'est la prévision au doigt mouillé : toutes les villes moyennes vont en réalité réduire drastiquement leurs investissements ; le mécanisme est tel qu'on ne pourra pas faire autrement.

M. Bernard Lalande. – Je remercie le rapporteur général pour sa présentation qui a le mérite de la majorité et de l'opposition et de rendre possibles des comparaisons entre déclarations programmatiques. Jean Germain proposait tout à l'heure de reprendre vos simulations avec celles de l'opposition : on verrait alors quelles seraient leurs incidences.

Je suis un peu surpris par un autre élément du débat, peut-être parce que je suis encore novice : il ne suffit pas de décréter ! Le Gouvernement doit tenir compte de l'héritage et du contexte économique : les taux d'inflation et de croissance des années 2007 à 2009 n'étaient pas ceux de 2013-2015.

Quant aux collectivités territoriales, dont on prétend qu'elles ne peuvent être flexibles alors que l'on demande à l'État d'économiser, je rappelle qu'elles font partie de la République française : comment réformer l'État sans les réformer ? Ne pourrait-on pas mobiliser toute cette énergie pour dégager des marges d'investissement qui permettraient de répondre aux attentes tout en contenant les dépenses publiques ?

M. Charles Guené. – Nous allons présenter notre rapport sur l'effet de la baisse des dotations aux collectivités locales le 12 novembre à la délégation des collectivités locales.

Nous pourrions nous organiser pour en présenter dans les jours qui suivent les conclusions à la Commission des finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Votre intérêt pour ces sujets est de bon augure pour la discussion générale sur la loi de programmation comme sur la loi de finances.

Je vous accorde que l'optimisme a toujours été de mise dans les prévisions de croissance. Je me suis efforcé de proposer une présentation équilibrée, en reconnaissant que les hypothèses de croissance ne sont pas les plus critiquables. Ma critique porte principalement sur la trajectoire proposée par cette loi de programmation, qui renonce tout à la fois à notre engagement de réduction du déficit budgétaire et à l'objectif à moyen terme de solde structurel (OMT). Les économies se font par petits coups de rabot ici et là, par un grand coup sur les collectivités, mais le projet de loi de finances ne contient pas de réforme de structure : ni de la protection sociale, ni du système hospitalier, ni du temps de travail, ni de la fonction publique... J'en veux pour preuve que Michel Sapin vient, d'un coup de baguette magique, de trouver 3,6 milliards d'euros sans prévoir d'économies supplémentaires. Les économies réelles, enfin, sont repoussées après 2017.

Quant à l'Odedel, il mélange des choses qui ne sont pas comparables. La baisse des dotations aura un effet récessif à travers les dépenses d'investissement, tandis que les dépenses de fonctionnement continueront de croître, ne serait-ce qu'à cause du glissement vieillesse-technicité dans la fonction publique. La variable d'ajustement, c'est l'investissement public qui s'effondre. Nous attendons avec impatience, à ce sujet, le rapport dont vient de parler Charles Guené. Et, quoi qu'en dise le Gouvernement, l'Odedel conduira mécaniquement les collectivités à augmenter leurs impôts.

M. François Marc. – C'est une interprétation.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous poserons la question au ministre en séance.

Roger Karoutchi et Philippe Dallier ont critiqué le caractère fictif de nos débats sur le PIB potentiel, le solde structurel... Nous sommes malheureusement obligés de nous référer, comme les autres pays, aux notions parfois un peu artificielles du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

La dette ? Un point supplémentaire de taux d'intérêt coûterait 2,4 milliards d'euros dès la première année, puis plus d'une quinzaine après quelques années.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je propose deux séries d'amendements. En raison d'un désaccord de fond avec la programmation des finances publiques proposée par le présent projet de loi, pour des motifs tenant tant au choix des hypothèses qu'à la crédibilité de la trajectoire et à ses objectifs, je propose la suppression de la plupart des articles de la première partie, programmatique, de ce projet de loi.

Mme Marie-France Beaufils. – Je suis en désaccord avec les orientations du texte, mais aussi avec celles défendues par le rapporteur. Nous nous abstiendrons.

M. Jean Germain. – Cette série d'amendements singularisera le Sénat, sans être crédible en elle-même.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – En revanche, je trouve intéressantes certaines des dispositions de la seconde partie et je souhaite que nous ayons un débat sur l'Odedel. Le rapport écrit et la présentation que je viens d'en faire illustreront, je l'espère, la motivation du rejet des premiers articles.

Article premier

L'amendement de suppression n°11 est adopté.

L'article premier est supprimé.

Article 2

L'amendement de suppression n°13 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

L'amendement de suppression n°14 est adopté.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

L'amendement de suppression n°15 est adopté.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

L'amendement de suppression n°17 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement de suppression n° 18 est adopté.

L'article 7 est supprimé.

Article 8

L'amendement de suppression n° 20 est adopté.

L'article 8 est supprimé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Vient à présent une série d'amendements techniques, qui ne sont ni de droite ni de gauche et sur lesquels nous devrions pouvoir nous retrouver. Certains renforcent le rôle du Parlement et son information, d'autres la gouvernance des finances publiques. Le Gouvernement lui-même pourrait en approuver certains. Il en ira autrement, bien sûr, des amendements aux articles consacrés à l'Odedel.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 22 autorise l'ajustement à la baisse du plafond d'emploi de l'État et de ses opérateurs.

L'amendement n° 22 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement de suppression n° 23 est adopté.

L'article 10 est supprimé.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 26 supprime l'ensemble des mesures nouvelles prévues par cet article, pour ne maintenir que le seul principe d'un objectif non contraignant d'évolution des dépenses des collectivités territoriales, et en prévoyant que le coût des normes imposées par l'État devra être pris en compte.

Nous pouvons supprimer l'article, et aviser en séance. Je vous propose, dans un premier temps, un amendement d'appel. Il n'en reste pas moins que fixer un objectif aux collectivités sans connaître leurs compétences est surréaliste !

M. Jean Germain. – Il ne s'agit, en l'état, que d'un objectif indicatif. Le danger, en l'assortissant de normes, est de faire qu'il ne le soit plus. Nous nous abstenons.

L'amendement n° 26 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 32 fixe le taux maximal de mise en réserve des crédits du budget général de l'État,

hors crédit de personnel, à 8 % en moyenne pour l'ensemble des programmes. Pour l'instant, il n'y a qu'un plancher : nous fixons aussi un plafond, pour protéger le rôle du Parlement.

L'amendement n°32 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 29 prévoit l'information des commissions des finances, avant le 15 janvier et à l'occasion du dépôt des projets de loi de finances, sur la répartition par programme des crédits mis en réserve.

L'amendement n° 29 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 1, émanant du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, porte le pourcentage de mise en réserve de l'Ondam à 0,5 %. J'y suis favorable.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – La trajectoire budgétaire que détaille cet article prévoit des économies à la fois insuffisantes et trop peu documentées. J'en demande la suppression.

L'amendement de suppression n°12 est adopté.

L'article 13 est supprimé.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Nous ne sommes pas défavorables à une diminution des dotations de l'État aux collectivités territoriales, mais il faut d'abord connaître le rôle des collectivités, leurs compétences et les normes qui leur sont imposées.

L'amendement de suppression n°16 est adopté.

L'article 14 est supprimé.

Les articles 15, 16 et 17 sont adoptés sans modification.

Article 18

L'amendement n° 21 de suppression est adopté.

L'article 18 est supprimé.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les amendements n° 24 et 28 reviennent au texte initial du projet de loi, en excluant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) du plafond des dépenses fiscales, car l'estimation de son montant est soumise à une forte incertitude.

Les amendements n° 24 et 28 sont adoptés.

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 47 propose de remplacer les mots « est stabilisé en valeur » par les mots « ne peut excéder le montant de l'année précédente ».

L'amendement n° 47 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L'amendement rédactionnel n° 33 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 30 revient à un principe explicite de limitation de la durée des niches fiscales et sociales. Le délai de droit commun serait fixé à quatre ans.

L'amendement n° 30 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – On clarifierait l'article 22 si l'annexe comportant la liste des thèmes retenus pour les prochaines revues de dépenses comportait également un bilan des précédentes revues de dépenses. Le législateur pourrait ainsi vérifier l'effectivité des économies identifiées et la bonne mise en œuvre des recommandations issues des travaux déjà menés. C'est ce que je propose dans l'amendement n° 35.

L'amendement n° 35 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Les informations relatives aux crédits d'impôt exécutés n'ont pas leur place dans l'annexe relative aux revues de dépenses. L'amendement n° 37 propose de leur consacrer une annexe spécifique.

L'amendement n° 37 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

L'amendement rédactionnel n° 40 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 39 vise à ce que les montants exécutés des crédits d'impôts soient présentés chaque

année dans une annexe au projet de loi de finances, qui pourrait être intégrée dans celle relative aux « Voies et moyens ».

L'amendement n° 39 est adopté.

L'article 23 est adopté *dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Article 24

L'amendement rédactionnel n° 41 est adopté.

L'article 24 est adopté *dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

Article 25

L'amendement rédactionnel n° 27 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Dans l'amendement n° 25, je propose d'enrichir l'annexe générale « jaune » relative aux opérateurs de l'État, par des données qui permettraient au législateur d'être mieux informé de leur situation financière.

L'amendement n° 25 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 19 enrichit également l'annexe générale « jaune », en y faisant figurer un indicateur transversal de performance qui présente l'évolution du rapport entre le nombre d'agents et la surface des locaux de l'opérateur.

L'amendement n° 19 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 45 renforce le suivi des ressources fiscales affectées aux opérateurs par l'administration. Certaines taxes affectées aux opérateurs sont en effet recouvrées directement par eux, ce qui entraîne des difficultés pour l'administration en matière d'estimation de l'évolution du produit de l'impôt, et partant des moyens dont bénéficie l'opérateur.

L'amendement n° 45 est adopté et devient l'article 25 bis.

Article 26

L'amendement rédactionnel n° 34 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 3, qui émane du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, est satisfait par l'amendement n° 34 que nous venons d'adopter. Avis défavorable.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 9 qui enrichit le contenu du rapport sur l’évolution des dépenses de personnels des hôpitaux, sous réserve de l’adoption de mon sous-amendement n° 31 qui demande d’évaluer l’impact des 35 heures à l’hôpital.

L’sous amendement n° 31 est adopté.

L’amendement n° 9, sous amendé, est adopté.

L’article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel avant l’article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 10 qui améliore l’information du Parlement, tant sur la décomposition du solde des administrations publiques que sur les perspectives financières des régimes qui, sans entrer dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont pris en compte dans le solde des administrations publiques.

L’amendement n° 10 est adopté et devient l’article 27 A.

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis défavorable sur l’amendement n° 6 qui propose la suppression de l’article 27, car cet article précise le contenu du rapport du Gouvernement. L’amendement n° 36 apporte une clarification rédactionnelle à l’article 27 et précise le contenu du rapport, transmis par le Gouvernement, relatif à l’assurance-chômage.

L’amendement n° 6 n’est pas adopté.

L’amendement n° 36 est adopté.

L’article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Je suis favorable à l’amendement n° 7 qui renforce l’information du Parlement sur les conventions entre les professionnels de santé et l’assurance-maladie.

L’amendement n° 7 est adopté et devient l’article 27 bis.

Article 28

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L’amendement n° 42 propose que la présentation du bilan de la mise en œuvre de l’Odedel, s’il est adopté, ne soit pas réservée à l’information du comité des finances locales, mais fasse l’objet d’un rapport transmis aux commissions des finances de chaque assemblée, afin d’assurer l’information des parlementaires.

L’amendement n° 42 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 43 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 38 prévoit que la nouvelle annexe au projet de loi de finances, prévue par le II du présent article, comporte, en plus des attributions perçues par chaque collectivité au titre des différentes dotations, les prélèvements dont elles feraient l'objet.

L'amendement n° 38 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 28 bis est adopté.

Article additionnel avant l'article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – L'amendement n° 46 institue une novation dont on a beaucoup parlé : le mécanisme de « frein à la dette ». Si la dette venait à dépasser 100 % du PIB, il prévoit l'obligation pour le Gouvernement de présenter des mesures pour ramener le déficit public à un niveau inférieur au déficit permettant de stabiliser le ratio d'endettement des administrations publiques.

L'amendement n° 46 est adopté et devient l'article 29 A.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 8, qui me semble peu opérationnel. Il pourra être retravaillé en vue de la séance.

L'amendement n° 8 n'est pas adopté.

L'article 29 est adopté sans modification.

Article 30

L'amendement de coordination n° 44 est adopté.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ET SON PILOTAGE. ANALYSE COMPARATIVE DANS LES PAYS EUROPÉENS

Dans la perspective de l'examen par le Sénat du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, la commission des finances a demandé à ce qu'une étude soit réalisée par le réseau international de la direction générale du Trésor portant sur les **mécanismes de pilotage des finances publiques existant dans les États membres de l'Union européenne.**

Ces dernières années ont, en effet, été marquées par une **profonde transformation des règles de coordination et de gouvernance budgétaire** dans l'Union européenne, essentiellement en raison des incidences de la crise économique et financière sur les comptes publics des États européens et des risques qui en découlent, dont la crise de la dette souveraine dans la zone euro a montré le caractère concret. En effet, en peu de temps, sont successivement entrés en vigueur le *Six Pack*, en décembre 2011, qui a significativement réformé le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et, en janvier 2013, le traité sur la stabilité, la coordination et la stabilité (TSCG), qui impose aux États signataires l'introduction, dans leur droit national, de normes contraignantes permettant un retour à l'équilibre du solde structurel des administrations publiques. De même, à l'automne 2013, s'est appliquée, pour la première fois, la procédure de surveillance des projets de budgets des États membres de la zone euro par la Commission européenne et l'Eurogroupe, instituée par le *Two Pack*.

Ces différentes évolutions ont conduit les États européens à modifier substantiellement leurs règles internes de gouvernance et de pilotage des finances publiques. Toutefois, **en dépit d'un cadre commun, les solutions retenues présentent une grande diversité et même, parfois, une certaine originalité.**

Un tel constat trouve, tout d'abord, à s'appliquer aux choix qui ont été faits lors de la **transposition dans les systèmes juridiques nationaux du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)** ; à titre d'exemple, le « mécanisme de correction », supposé garantir le respect de la trajectoire vers l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel, qui repose, en France, sur le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), connaît autant de variantes que de pays signataires du traité. Il en va également de la sorte pour ce qui est de la **conception ou de la validation des hypothèses macroéconomiques** retenues dans le cadre des lois financières, voire de la programmation budgétaire. Par ailleurs, allant au-delà des exigences européennes, plusieurs États européens ont institué

des **règles spécifiques d'encadrement des finances publiques**, à l'instar de l'Allemagne, de l'Autriche, ou encore de la Slovaquie, qui ont mis en place des mécanismes de « frein à la dette ».

Aussi est-ce pour appréhender cette diversité que cette étude a été demandée par la commission des finances, et ce dans une double finalité. Il s'agit, en premier lieu, de fournir les éléments nécessaires à ce que puisse être porté **un regard « éclairé » sur les mécanismes de gouvernance et de pilotage qui ont été institués en France**, en particulier par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ; à cet égard, les analyses internationales permettent la prise de distance nécessaire à un tel exercice. En second lieu, la commission des finances souhaite que l'examen des expériences étrangères puisse **nourrir la réflexion de chacun** et contribuer à **enrichir, à l'avenir, le contenu de nos lois de programmation des finances publiques, voire celui des règles constitutionnelles et organiques relatives aux finances publiques**.

Pour toutes ces raisons, la commission des finances a souhaité rendre publique cette étude, unique à ce jour, portant sur les pratiques et les règles qui s'appliquent en matières de pilotage des finances publiques dans **vingt-cinq États membres de l'Union européenne**.

Questionnaire adressé par la commission des finances aux services de la direction générale du Trésor

1. Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

2. Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

3. L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

4. Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

5. Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

6. Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

7. Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

8. Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

9. Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

10. Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?



Contributions des Services économiques des pays suivants :
Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark,
Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie,
Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque,
Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la Direction Générale du Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle des ministères économiques et financiers) sur le sujet donné.

La DG Trésor ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

SOMMAIRE

Introduction	5
ALLEMAGNE	7
AUTRICHE	11
BELGIQUE	17
BULGARIE	25
CHYPRE	29
CROATIE	35
DANEMARK	39
ESPAGNE	45
FINLANDE	51
GRÈCE	57
HONGRIE	63
IRLANDE	67
ITALIE	71
LETTONIE	77
LITUANIE	81
LUXEMBOURG	87
PAYS-BAS	93
POLOGNE	101
PORTUGAL	107
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	113
ROUMANIE	119
ROYAUME-UNI	123
SLOVAQUIE	129
SLOVÉNIE	137
SUÈDE	143

Introduction

Ce dossier, réalisé pour le compte de la commission des finances du Sénat, comprend 25 fiches pays analysant les mécanismes de pilotage des finances publiques dans les États membres de l'Union européenne.

I Contexte et objectif de la demande :

Le cadre budgétaire français est défini par **la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**. Les choix réalisés en matière de pilotage pluriannuel des finances publiques diffèrent selon les États membres de l'Union européenne considérés, en particulier en ce qui concerne la transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). **Les mécanismes ainsi retenus n'ont, à la connaissance de la commission des finances du Sénat, jamais fait l'objet d'une étude approfondie** ; aussi, à ce jour, les seules informations disponibles en ce domaine sont éparées et souvent non exhaustives, faisant l'objet de mentions dans les études réalisées par les services de la Commission européenne (Commission Staff Working Papers) dans le cadre du semestre européen, dans les programmes de stabilité (ou de convergence) et programmes nationaux de réforme transmis par les États membres voire, plus rarement, dans les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'étude dans laquelle s'inscrit le présent questionnaire est réalisée dans la perspective de **l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques par le Parlement à l'automne prochain**. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) étant entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, il est désormais possible de disposer d'informations précises concernant sa mise en œuvre dans les différents États membres de l'Union européenne concernés. L'objectif est de disposer d'éléments d'analyse sur les mécanismes de pilotage des finances publiques existant dans les États membres de l'Union – et non pas seulement dans les États signataires du TSCG – afin d'alimenter la réflexion du Sénat en ce domaine.

ALLEMAGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

La loi transposant le pacte budgétaire en droit allemand, adoptée par le Bundesrat le 5 juillet 2013, inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances la limitation du déficit structurel de l’ensemble des APU à 0,5% du PIB. Concernant la trajectoire, le mécanisme de correction et les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l’art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997. Le respect du déficit structurel sera contrôlé par le Conseil de Stabilité et un nouveau Conseil « indépendant » qui lui sera adossé. Le Conseil de Stabilité examinera deux fois par an le respect de la limite de 0,5% par le Bund et les Länder (somme des déficits structurels) pour l’année en cours ainsi que pour les quatre années suivantes et pourra, sur la base de ce contrôle, émettre des recommandations. Le Conseil de Stabilité devra par ailleurs prendre en compte les recommandations du nouveau Conseil « indépendant » et les commenter dans ses propres recommandations, qui seront publiées.

Cette loi a été adoptée selon la procédure habituelle, mais cette adoption a été rendue difficile par la résistance de certains Länder, qui estimaient que leur indépendance budgétaire ne devait pas être atteinte et qu’ils ne devaient pas être amenés à porter des nouvelles responsabilités au vu de leur marge de manœuvre budgétaire limitée par le frein à la dette. Ainsi, la loi, adoptée par le Bundestag allemand le 31 janvier 2013 a été rejetée le 1^{er} mars 2013 par le Bundesrat et a été envoyée au comité de conciliation. Après d’âpres négociations avec le Bund, et en contrepartie de concessions du Bund sur d’autres domaines (notamment fonds d’aide pour les Länder après les inondations de l’été 2013), le Bundesrat a finalement voté la loi le 5 juillet 2013 et elle est entrée en vigueur le 15 juillet.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le ministère de l’Économie, le BMWi (sous-direction I C, Analyse économique et projections), est en charge des prévisions officielles économiques du gouvernement. Ainsi, un scénario macroéconomique général est publié trois fois par an par le gouvernement, en janvier, en avril et en septembre-octobre. La prévision de l’évolution des finances publiques est effectuée par le ministère des Finances (sous-direction II A 1, Budget et planification financière).

La prévision du gouvernement peut être comparée aux prévisions d’instituts ou d’experts dans la presse, mais elle ne l’est pas de manière officielle. Elle est commentée par le Conseil des Sages, organisme composé de cinq universitaires, qui publie vers la mi-novembre un rapport annuel sur l’économie allemande. Ce document très complet (500 pages environ) est abondamment commenté et contraint le gouvernement fédéral à prendre position sur les critiques émises dans les huit semaines qui suivent à la publication du rapport. Le gouvernement doit commenter les recommandations du Conseil des Sages dans son rapport de janvier. Dans ce rapport, il compare également sa prévision antérieure au *consensus forecast* réalisé par *Consensus Economic*, mais il n’y est pas obligé.

Par ailleurs, si la prévision du Gouvernement n’est pas soumise à un contrôle juridictionnel, suite à des critiques de la Cour des comptes fédérale à l’égard de prévisions « trop optimistes » du gouvernement

en 2000 et 2001, la coalition CDU-CSU/SPD a inclus dans son contrat de coalition du 11 novembre 2005 une phrase demandant une prévision « prudente » : « Le principe suivant doit être appliqué : sur la base d'indicateurs de référence estimés de manière prudente, une planification prudente des recettes et des dépenses du budget fédéral et des autres comptes publics, y compris le compte social, doit être établie ». Même si ce contrat ne constitue qu'une déclaration d'intention et ne revêt aucune obligation juridique, le Ministère de l'économie déclare suivre scrupuleusement ce principe.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG n'est pas la même que celle ayant pour mission de commenter les hypothèses macroéconomiques. En effet, le Conseil de stabilité, avec un nouvel Conseil « indépendant » qui lui est adossé, contrôle le respect des limites budgétaires prévues par le TSCG et transposées en droit allemands. Selon le gouvernement, le Conseil de stabilité dispose de toute la légitimité pour assurer le contrôle de la limite fixée dans le pacte budgétaire car il reflète le caractère fédéral de l'Allemagne. En outre, le gouvernement estime que le Conseil de stabilité est une institution « indépendante et autonome dans ses fonctions ». Cette indépendance serait garantie par les règles de vote : les décisions doivent être prises avec l'accord du Bund et d'une majorité de deux tiers des Länder (hors le Land concerné par la décision). Si la décision concerne le Bund, elle doit être prise avec une majorité de deux tiers de tous les membres du Conseil. Par ailleurs, il se base sur l'estimation des recettes fiscales établie par le groupe de travail *Steuerschätzung*, une « institution reconnue comme indépendante par la Commission européenne » selon le gouvernement, et sur la prévision de croissance du gouvernement qui serait « certes établie en interne par le gouvernement mais qui est comparée avec celles des instituts économiques et des Sages ».

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil de Stabilité est composé des ministres des Finances du Bund et des Länder, ainsi que le ministre fédéral de l'Économie.

Selon l'article 2 de la loi transposant le pacte budgétaire en droit allemand, le nouveau conseil « indépendant » adossé au Conseil de stabilité doit être constitué d'un représentant respectivement de la Bundesbank, du Conseil des Sages, d'un institut économique ainsi que de deux représentants nommés pour 5 ans par le Bund, deux nommés pour 5 ans par les Länder, d'un représentant nommé pour 5 ans par les communes et un par la sécurité sociale.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil de Sages est un conseil d'universitaires nommés pour une durée de 5 ans chacun (renouvelable) par le Président fédéral selon des propositions du gouvernement. Ils ne doivent pas, actuellement ou au cours de l'année précédente leur nomination, faire partie du gouvernement, d'une administration publique (hors universités) ou avoir des relations avec une fédération économique, patronale ou syndicale. Selon la tradition (mais sans base obligatoire juridique), un des membres est proposé par la Commission commune de l'Économie allemande (regroupant des fédérations patronales, la Chambre de commerce et autres institutions) et un par les syndicats.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement

retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Concernant la trajectoire, le mécanisme de correction et les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l'art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Cf. Q5. La référence à l'art. 3 du TSCG et au décret No 7 du Conseil européen du 7 juillet 1997 est inscrite dans la loi organique relative aux lois de finances, le texte déterminant le cadre juridique des lois de finances qui est donc supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes. Par ailleurs, dans la pratique, l'objectif de moyen terme est déjà respecté actuellement et devrait être l'aussi dans la période de programmation budgétaire 2015-2018. Il n'y donc pas lieu de définir une trajectoire d'ajustement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

La croissance potentielle et l'output gap sont estimés suivant la méthode de la Commission. Selon le ministère de l'Economie, s'il y a certains écarts faibles, le processus est fait en concertation avec la Commission.

Croissance du PIB potentiel allemand (%)	2012	2013	2014	2015
FMI (WEO - avril 2014)	1,2	1,4	1,4	1,4
OCDE (mai 2014)	1,2	1,3	1,3	
Commission européenne (printemps 2014)	1,4	1,4	1,5	1,5
Gouvernement allemand (avril 2014)	1,4	1,5	1,5	1,5

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le frein à la dette au niveau fédéral entre en vigueur en 2016 (déficit structurel limité à 0,35% du PIB). Concernant les Länder, le frein à la dette (interdiction de déficit structurel) entre en vigueur seulement en 2020 et il n'y a pas de trajectoire de réduction de déficit (sauf pour quelques Länder qui bénéficient d'aides du Bund). Les communes sont dans la responsabilité des Länder et la Sécurité sociale n'a pas le droit de contracter des dettes.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Conformément aux engagements dans le cadre du pacte budgétaire, la limitation du déficit structurel de l'ensemble des APU à 0,5% du PIB comme objectif de moyen terme a été inscrite dans la loi organique relative aux lois de finances. La loi ne fixe cependant pas de règles ou de limites pour les différentes collectivités en raison de l'indépendance budgétaire garantie par la Loi fondamentale. Le Conseil de Stabilité, auquel est adossé un Conseil « indépendant » (dont les membres n'ont cependant pas encore été nommés) se charge du contrôle du respect des engagements pris et peut, dans le cas d'infractions, décider d'imposer des sanctions.

Le frein à la dette, quant à lui, au niveau des Länder est inscrit dans la Loi fondamentale et doit être respecté par les Länder à partir de son entrée en vigueur en 2020.

En raison de l'indépendance budgétaire garantie par la Loi fondamentale, le parlement fédéral ne peut pas intervenir dans l'élaboration des budgets des administrations publiques locales. En revanche, la sécurité sociale est financée en partie par des versements du Bund qui sont donc soumis au contrôle parlementaire dans le cadre du processus habituel d'élaboration du budget fédéral.

Par ailleurs, le Bund s'est engagé à porter seul les éventuelles pénalités en cas d'infraction aux engagements d'ici 2020.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques (au niveau fédéral) est adoptée par le Conseil des ministres et n'a pas de valeur contraignante. Elle est soumise au parlement seulement à titre d'information.

AUTRICHE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le véhicule législatif retenu pour transposer le TSCG a été une loi fédérale ordinaire. Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance dans l'Union économique et monétaire (*Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*) a en effet été adopté en l'état au Parlement (Conseil national, puis Conseil fédéral) et a obtenu la majorité simple dans les deux chambres. Comme peu de lois autrichiennes, elle aurait pu obtenir le statut de loi constitutionnelle (*Verfassungsgesetz*) si les deux chambres avaient voté à plus des deux-tiers de ses membres en sa faveur. En raison d'un refus des députés écologistes de voter pour le texte, cela n'a pas été le cas. Le TSCG est donc de norme inférieure à la norme constitutionnelle. Cette loi n'a pas fait l'objet d'une adoption spécifique.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement, et plus exactement le ministère des Finances autrichien, sont systématiquement élaborées par un institut indépendant, l'*Institut für Wirtschaftsforschung* ou encore WIFO, qui publie des prévisions des grandes variables macroéconomiques tous les trimestres. Elles sont ensuite transmises à la section « politique économique et marchés financiers » de la direction centrale du Ministère des Finances qui peut ainsi élaborer le Budget de l'État. Les hypothèses de PIB et de croissance sont également produites par le WIFO.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques.

L'institution indépendante en charge de faire respecter le TSCG se nomme le Conseil budgétaire (*Fiskalrat*), et il produit des hypothèses macroéconomiques sur le budget de l'État. Cependant, ses prévisions ne sont pas utilisées par le Ministère des Finances dans ses projets de lois, qui lui préfère les prévisions du WIFO.

Cette institution existait préalablement au TSCG sous le nom de Commission des dettes de l'État (*Staatsschuldenausschuss*), créée en 1994. Elle faisait office de conseiller et de coordinateur aux questions budgétaires fédérales, sous le giron du Conseil national devant lequel elle doit toujours rendre son rapport annuel concernant les finances publiques.

Il prend le nom de Conseil budgétaire après l'adoption de la loi BGBl. I Nr. 149/2013, qui lui confère de nouvelles tâches définies par le TSCG: prévoir et surveiller la trajectoire macroéconomique de l'Autriche, faire des recommandations afin de la maintenir, analyser la soutenabilité et la qualité du budget de l'État et enfin publier des rapports annuels destinés à l'opinion publique. La simple Commission du Parlement est ainsi devenue une entité indépendante. Elle ne doit pas rendre compte de ses nouvelles prérogatives devant quelle qu'institution politique que ce soit. Elle publie désormais un

rapport sur le respect des règles budgétaires destiné à l'opinion publique. Enfin, elle ne peut pas sanctionner les différents manquements constatés.

L'institution chargée de sanctionner les manquements est la Cour des Comptes (*Rechnungshof*). Après publications des statistiques annuelles de *Statistik Austria* censées révéler les manquements aux règles budgétaires, elle peut demander aux administrations ou entreprises concernées de prendre des mesures d'urgence pour rectifier leur trajectoire budgétaire, sous peine de sanction financière.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

c. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil budgétaire est composé de 15 membres indépendants, experts en finance et en élaboration de budgets. La banque nationale autrichienne (*OeNB*) ainsi que le service du budget prennent part aux séances de travail. Ses membres sont nommés par le gouvernement fédéral (6 membres composant le comité central), la chambre d'industrie autrichienne, la conférence des présidents des chambres de l'agriculture, de la chambre fédérale du travail, de la chambre des communes, et de l'association des villes autrichiennes ainsi que de la conférence des gouverneurs de *Länder* (*Landeshauptleutekonferenz*) pour une durée de 6 ans.

La Cour des Comptes est composée :

- d'un président, élu pour un mandat non renouvelable de 12 ans par le Conseil national sur proposition de la Commission principale (*Hauptausschuss*),
- de fonctionnaires qualifiés, nommés par le président fédéral ou le président de la Cour des Comptes après autorisation du président fédéral,
- et de personnel auxiliaire nommé par le président de la Cour des Comptes.

d. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le WIFO est un institut indépendant privé qui travaille notamment pour l'administration et le gouvernement. Toutefois, la nomination de ses membres revient aux différentes institutions finançant l'institut, parmi lesquelles la Chambre d'industrie autrichienne ou la banque *Raiffeisen*. Le WIFO est une association, si bien que son équipe dirigeante est élue en assemblée générale, ainsi que ses administrateurs (*Kuratorium*).

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'« écart important » a été défini par la Commission Européenne de la manière suivante : 0,5 % de déficit structurel supplémentaire à celui envisagé en premier lieu sur un exercice budgétaire annuel, ou bien 0,25 % de déficit structurel supplémentaire sur deux années successives. C'est le Conseil budgétaire qui signale toute déviation importante de la trajectoire budgétaire, décrite notamment dans le pacte de stabilité domestique de 2012.

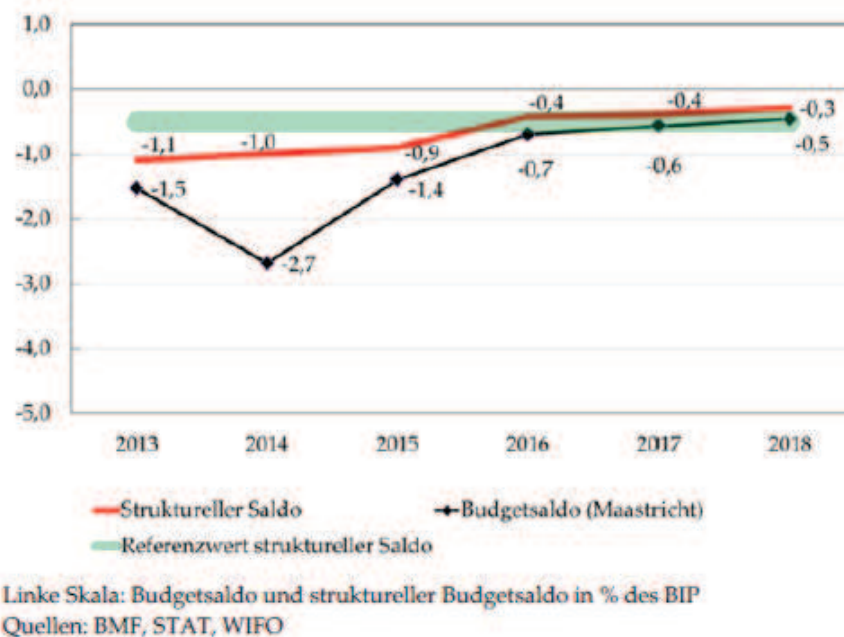
Le mécanisme de correction budgétaire n'est pas automatique et se fonde sur la bonne volonté du gouvernement de faire face à des déficits exceptionnels. Ce dernier est donc sommé de prendre des mesures structurelles de réduction du déficit l'année même où l'écart à la trajectoire d'ajustement est « important », sans pourtant y être contraint.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Dans le pacte de stabilité autrichien de 2012 (*ÖstP 2012*), la trajectoire d'ajustement du déficit structurel, soit le déficit privé des effets économiques conjoncturels positifs ou négatifs, est défini jusqu'en 2016. L'État fédéral se voit contraint de limiter son déficit à 1,29% du PIB nominal en 2014, 0,58% en 2015, et 0,19% en 2016. Ce pacte de stabilité domestique est une simple loi fédérale, de norme inférieure à la norme constitutionnelle. Il couvre la période 2013-2016.

Dans le projet de loi de programmation budgétaire 2014-2015, le Ministère des Finances définit des objectifs de déficits structurels semblables à ceux définis dans le pacte de stabilité : 1,0 % en 2014, 0,9 % en 2015 et 0,4 % en 2016. Ils représentent le déficit structurel cumulé de tous les échelons administratifs (*gesamstaatliches Defizit*), contrairement aux chiffres énoncés ci-dessus correspondant au seul déficit de l'État fédéral (*Bundesdefizit*). Ces chiffres se retrouvent initialement dans le programme de stabilité 2013-2018 (*Stabilitätsprogramm*), document non-juridique rédigé chaque année dans le cadre du Semestre européen et approuvé en Conseil des Ministres.

Abbildung 5: Budgetsaldo



Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les estimations de croissance potentielle retenues pour la construction de la trajectoire d'ajustement des déficits en 2014 et 2015 ont récemment été baissées de 1,4 % à 0,8 % pour l'année 2014 et de 1,8 % à 1,2 % en 2015 par le WIFO.

Les estimations d'hiver de la Commission Européenne pour l'Autriche sont de 1,6% de croissance en 2014, et 1,8 en 2015. Celles du FMI sont de 1,693% en 2014, et 1,746% en 2015. Et enfin, elles sont pour l'OCDE de 1,7% en 2014 et de 2,2% en 2015. Cependant, il y a de fortes raisons de penser que les prochaines prévisions de ces institutions prendront en compte la fragile conjoncture internationale,

comme l'ont déjà fait le WIFO, la Banque nationale autrichienne (*OeNB*) ainsi que certaines banques, *Bank Austria* en tête.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il existe un mécanisme de correction budgétaire domestique défini dans le règlement de frein à la dette de 2013 (*Schuldenbremsenverordnung*), faisant suite au traité de stabilité domestique de 2012. Cette loi prévoit la mise en place d'un compte de contrôle pour l'État fédéral mais aussi pour les *Länder* et les communes à partir de 2017, autorisant un dépassement exceptionnel. Le déficit ne peut pas y excéder 1,25 % du PIB nominal estimé pour l'État fédéral et 0,367 % du PIB nominal pour les *Länder* et les communes. Il s'agit donc d'une règle d'or des dépenses publiques encore plus contraignante que celle recommandée par la Commission Européenne. D'autre part, à partir de 2017 dès que le déficit structurel cumulé des trois échelons administratifs excèdera 0,45% du PIB réel, le gouvernement se verra incité à effectuer des ajustements budgétaires.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

En 2008 a été adoptée la loi de péréquation financière (*Finanzausgleichgesetz*) qui définit le périmètre de ressources de chaque niveau des collectivités locales. Y sont inscrites notamment les différentes recettes fédérales revenant aux *Länder*, aux communes, et aux caisses d'assurance sociale. Chaque niveau d'administration est habilité à lever ses propres impôts mais le taux et l'assiette de la fiscalité locale sont fixés au niveau central par cette loi prolongée par décret fin 2013 pour une durée indéterminée. Les dépenses des collectivités locales ne sont en revanche pas pilotées par une loi fédérale spécifique.

Le Parlement effectue souvent des modifications dans la loi générale de sécurité sociale (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz*), la dernière importante modification faisant suite aux accords de 2013 entre l'État fédéral, les *Länder*, et les organismes de sécurité sociale. Ces derniers prévoient une unification du système de gestion et un financement plus efficace du système de santé, visant à terme à une réduction de 3,6 Mrd EUR des dépenses. D'autre part, le Parlement vote également des lois portant sur des systèmes de sécurité sociale spécifiques : ceux des agriculteurs, des pompiers volontaires, etc.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Afin de participer à la définition de la trajectoire pluriannuelle potentielle et réelle des finances publiques, le Parlement amende et vote :

- les pactes de stabilité domestique (le dernier date de 2012 et son application n'est pas limitée dans le temps),
- Les lois de cadrage des finances publiques (*Bundesfinanzrahmengesetz*) chaque année avant la fin du mois d'avril,
- Les budgets (*Bundesfinanzgesetz*) avant la fin du mois d'octobre dans le cadre du semestre européen.

- Les lois de modification du budget (*Abgabenänderungsgesetz*).

Certaines commissions conjointes au Conseil national et au Conseil fédéral traitent des questions budgétaires :

- La Commission du Budget ainsi que sa Sous-Commission permanente, qui se charge d'examiner les lois de finance, les lois de cadrage des finances ainsi que toute autre loi se rapportant au Budget de l'État. Elle décrète également une loi d'accompagnement du Budget (*Budgetbegleitgesetz*) qui modifie celles-ci.
- Le Service du Budget (*Budgetdienst*), qui fournit au Parlement ses analyses du budget des différentes lois de finance (*Bundesfinanzgesetz, Abgabenänderungsgesetz, Bundesfinanzrahmengesetz, ...*). Son président fait partie du Conseil budgétaire.
- La Commission de la Cour des Comptes, qui se charge de relater les travaux de la Cour des Comptes, notamment sa surveillance du respect des règles budgétaires. Lorsqu'un manquement est constaté par celle-ci, des solutions de rectifications budgétaires doivent être trouvées dans les trois mois sous peine de sanction financière à hauteur de 15 % du dépassement observé.

Ainsi, les moyens mis à dispositions pour le contrôle de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques se regroupent au sein de la Cour des Comptes qui soumet ses travaux d'inspection des finances publiques au Parlement (plus spécifiquement au Conseil national).

BELGIQUE

Éléments de contexte général:

La Belgique est un Etat fédéral composé de Régions et de Communautés. Ces entités sont dotées chacune d'un exécutif propre et d'assemblées, élues au suffrage universel et au scrutin proportionnel et disposent de nombreuses compétences et d'un réel pouvoir. Avec la 6^{ème} réforme de l'Etat qui entrera en vigueur en janvier 2015, le budget de la région Flandre sera supérieur à celui de l'Etat fédéral. La conséquence est que l'Etat fédéral devra toujours rendre compte de la trajectoire des finances publiques devant les instances européennes.

La Belgique a rattrapé son retard dans la transposition des nouvelles règles budgétaires européennes. Lors du semestre européen de 2013, la Belgique a reçu la recommandation d'adopter des modalités de coordination budgétaire explicites. Au cours de l'année 2013 et du premier trimestre 2014, la Belgique a mis en œuvre ces nouvelles règles à travers un accord de coopération et trois textes législatifs.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La structure de plus en plus décentralisée de la Belgique et l'absence de hiérarchie des normes entre les différents niveaux de pouvoir imposent une coordination budgétaire efficace. L'article 3 du TSCG (« règle d'or ») a donc été mis en œuvre au moyen d'un accord de coopération conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires le 13 décembre 2013¹. Cet accord introduit une règle structurelle d'équilibre budgétaire pour les administrations publiques et formalise la coordination en matière de politique budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir. Tous les parlements concernés ont donné leur assentiment à cet accord de coopération.

Les accords de coopération ne s'inscrivent pas dans la hiérarchie des normes. Ces accords échappent souvent au contrôle du juge, et surtout, démentent la structure hiérarchisée du droit positif². Ces accords, de nature politique, s'apparentent à des contrats et sont de fait appliqués.

En vertu de l'article 2 de l'accord de coopération, la règle de l'équilibre des comptes des administrations publiques est « considérée comme respectée pour la Belgique si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme ou respecte la trajectoire de convergence vers celui-ci telle que définie dans le Programme de Stabilité, la limite inférieure étant un déficit structurel de 0,5 % du PIB. Cette limite peut cependant être portée à un déficit structurel de maximum 1 % lorsque le

¹ [Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire](#)

² [Johanne Poirier – Quand le « non-droit » fait la loi : les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique](#)

rapport entre la dette publique générale et le PIB est sensiblement inférieur à 60 % et que les risques à long terme pour la soutenabilité des finances publiques sont faibles »

Afin d'assurer l'atteinte de cet objectif d'équilibre pour l'ensemble des administrations publiques, un mécanisme de coordination est instauré entre les différents gouvernements. Ainsi, dans le cadre de la mise à jour du programme de stabilité, l'accord de coopération prévoit une répartition des objectifs budgétaires annuels en objectifs individuels entre les différents niveaux de pouvoirs en termes nominaux et structurels. Cette répartition est à effectuer sur base d'un avis de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances. Dans cet avis, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances doit examiner le comportement des pouvoirs locaux en matière d'investissements et tenir compte de la mise à jour éventuelle de l'objectif à moyen terme. La fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels des gouvernements et des pouvoirs locaux doit être approuvée par une décision du Comité de concertation.

Le Comité de concertation réunit le Premier Ministre du gouvernement fédéral, les Ministres-Présidents des Communautés et Régions, ainsi que les Ministres des Finances et du Budget de toutes ces entités, étant donné que des questions budgétaires y sont traitées. La répartition des objectifs entre les niveaux de pouvoir doit en outre être approuvée par une décision de ce Comité³.

En vertu de l'article 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre du TSCG⁴, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est l'autorité chargée de contrôler l'application du Traité et de l'accord de coopération par les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics belges. Toutefois aucune nouvelle mesure n'est prévue rendre pour cette instance effectivement indépendante.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

En vertu de la loi du 28 février 2014⁵, complétant en partie les deux lois transposant la directive 2011/85, l'obligation de se baser sur les prévisions de de l'Institut des Comptes Nationaux pour l'établissement des budgets est institutionnalisée. Les différences avec les prévisions de la Commission européenne (et le cas échéant d'autres organismes indépendants) doivent être justifiées dans l'exposé général.

Aucune information n'est donnée dans les différents textes de loi appliquant les nouvelles règles budgétaires européennes sur les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG n'est pas la même que celle chargé de produire les hypothèses macroéconomiques. En vertu de l'article 4 de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre du TSCG⁶, la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée de contrôler l'application du Traité et de l'accord de coopération par les différents niveaux de

³ [http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/pages/fichiers/csf -
avis_trajectoire_budgetaire_en_preparation_du_programme_de_stabilite_2014-2017_mars_2014.pdf](http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/pages/fichiers/csf_-_avis_trajectoire_budgetaire_en_preparation_du_programme_de_stabilite_2014-2017_mars_2014.pdf)

⁴ http://www.etaamb.be/fr/accord-de-cooperation-du-13-decembre-2013_n2013206878.html

⁵ [Loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses](http://www.legislation.fgov.be/eli/2014/02/28/loi/20140228_001/1)

⁶ http://www.etaamb.be/fr/accord-de-cooperation-du-13-decembre-2013_n2013206878.html

pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics belges. En vertu de la loi du 28 février 2014⁷, complétant en partie les deux lois transposant la directive 2011/85, l'Institut des Comptes Nationaux est chargé de produire et avaliser les hypothèses macroéconomiques. La sincérité de ses prévisions est évaluée en comparaison aux prévisions de la Commission (et le cas échéant d'autres organismes indépendants).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est composée de 11 membres désignés par chaque gouvernement régionaux et des communautés ainsi que par le gouvernement fédéral et la Banque nationale de Belgique. En voici la composition actuelle⁸ :

Monsieur CLÉMER, Guy (présenté par le Gouvernement flamand)
Monsieur DE BATSELIER, Norbert (présenté par la Banque Nationale de Belgique)
Monsieur DEGREEF, Eric (présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)
Madame DEMEESTER-DE MEYER, Wivina (présentée par le Gouvernement flamand)
Monsieur DEWATRIPONT, Mathias (représentant du Ministre des Finances)
Monsieur DURIEUX, Sébastien (présenté par le Gouvernement de la Région wallonne)
Monsieur HANSSENS, Johan (présenté par la Ministre du Budget)
Monsieur HILGERS, Jean (présenté par la Banque Nationale de Belgique)
Monsieur HUBERT, Olivier (présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)
Monsieur PONCELET, André-Marie (présenté par le Gouvernement de la Communauté française)
Monsieur WUNSCH, Pierre (présenté par la Banque Nationale de Belgique)

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Institut des comptes nationaux associe trois institutions: l'Institut National de Statistique, la Banque Nationale de Belgique et le Bureau fédéral du Plan. Avec la collaboration de ces trois institutions mais sous sa responsabilité propre, l'Institut est chargé d'établir les statistiques, analyses et prévisions économiques.

Dans un avis rendu le 29 août 2013⁹, la BCE observe que l'assistance apportée par la Banque Nationale de Belgique pour l'élaboration des statistiques, ne porte pas atteinte aux missions poursuivies par la banque centrale dans le cadre du SEBC.

La responsabilité finale des prévisions est assumée par le Conseil d'administration de l'Institut des Comptes Nationaux. Les chiffres figurant dans le budget économique sont discutés et approuvés par le Conseil d'administration et sont considérés ensuite comme des prévisions officielles. Le Conseil est composé de hauts fonctionnaires du ministère des finances, mais également le gouverneur et administrateurs de la Banque Nationale, du commissaire du Bureau Fédéral du Plan et de son adjoint. En voici la composition actuelle

Président

Jean-Marc Delporte, Président du Comité de direction du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie.

⁷ [Loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses](#)

⁸ http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/onzedienst/PDF/BS_MB_2012_03_30_2.pdf

⁹ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_68_sign.pdf

Membres

Luc Coene, Gouverneur de la Banque nationale de Belgique;
Philippe Donnay, Commissaire du Bureau Fédéral du Plan;
Nico Waeyaert, Directeur général de l'Institut national de Statistique;
Matthias Dewatripont, Directeur à la Banque nationale de Belgique;
Jan Verschooten, Commissaire adjoint du Bureau Fédéral du Plan;
Dominique De Baets, Conseiller à l'Institut national de Statistique;

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Dans l'accord de coopération du 13 décembre 2013¹⁰, Plusieurs dispositions ont été prévues dans l'accord de coopération afin de garantir le respect des objectifs budgétaires par chaque gouvernement. Ainsi, la Section de Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances est chargée d'identifier d'éventuels écarts et, le cas échéant, d'apprécier l'existence de circonstances exceptionnelles. Si un écart important est effectivement constaté, le gouvernement concerné devra justifier cet écart et, conformément au Traité, prendre des mesures immédiates de correction. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances doit émettre un avis sur l'ampleur des mesures de correction à prendre. Ces mesures de correction doivent permettre de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois, sauf si la réalité économique ou institutionnelle justifie une période plus longue selon l'avis de la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances.

La notion d' « écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue n'est pas définie. Elle est laissée à l'appréciation de la Section de Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances.

L'accord de coopération, reprend la définition du TSCG pour les « circonstances exceptionnelles » : « des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique, telles que visées dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme ».

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En vertu de la loi du 10 avril 2014 transposant la directive 2011/85¹¹, les budgets devront être envisagés de manière pluriannuelle. C'est pourquoi il est demandé à chaque gouvernement d'établir un cadre

¹⁰ [Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire](#)

¹¹ [Loi modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et contenant des dispositions diverses en matière de fonds budgétaires](#)

budgétaire à moyen terme minimum de 3 ans. Ce cadre budgétaire découlera des objectifs fixés conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2013. Le cadre budgétaire devra être complété par une programmation budgétaire pluriannuelle. L'Institut des Comptes Nationaux sera chargé de produire des prévisions économiques pour les cadres budgétaires pluriannuels.

La programmation budgétaire pluriannuelle comprend les éléments suivants :

1° des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents exprimés en termes de déficit public et de dette publique ou de tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses;

2° des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, à politique inchangée;

3° une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politique inchangée;

4° une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

La programmation budgétaire pluriannuelle est basée sur les prévisions économiques de l'Institut des Comptes nationaux. Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle et ses éventuelles actualisations sont publiés ensemble avec l'exposé général du budget.

La place du cadre budgétaire et des programmations budgétaire pluriannuelles n'est pas précisée.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Dans la dernière actualisation du PSC (avril 2014), les hypothèses de croissance potentielle de la Belgique étaient les suivantes¹² :

2013	2014	2015	2016	2017
0,9	1,0	1,1	1,3	1,3

Estimations par l'OCDE de la croissance potentielle pour la Belgique¹³ :

Moyenne 1999-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2,1	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4

Estimations par le FMI de la croissance potentielle pour la Belgique:

Dans le dernier examen de la Belgique sous l'article IV (mai 2014)¹⁴, les hypothèses de croissance potentielle de la Belgique étaient les suivantes :

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

¹² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_belgium_fr.pdf

¹³ <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>

¹⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1476.pdf>

Estimations par la Commission de la croissance potentielle pour la Belgique¹⁵:

Moyenne 2005-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,6	1,2	1,3	0,8	0,7	0,8	1,0

L'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement est donc bien en phase avec celles du FMI et de l'OCDE. Par contre, la Commission retient des hypothèses de croissance potentielle plus basses.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Non.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Une plus grande transparence dans l'exécution du budget est instaurée avec l'application des nouvelles règles budgétaires en Belgique. Cela s'opère par un rapportage des données budgétaires mensuellement pour l'Etat fédéral, la sécurité sociale et les Communautés et Régions et trimestriellement pour les pouvoirs locaux. La collecte et la publication des données sont confiées à la « Base documentaire générale »¹⁶. Aucun renforcement du Parlement fédéral n'est toutefois envisagé sur les textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales et sur les administrations de sécurité sociale.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le cadre budgétaire, la programmation budgétaire pluriannuelle et ses éventuelles actualisations sont publiés ensemble avec l'exposé général du budget. Tout écart du budget annuel par rapport au cadre budgétaire est expliqué dans l'exposé général du budget.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Deux traits spécifiques de la Belgique doivent bien être pris en compte.

¹⁵ [European Economic Forecast, Spring 2014](#)

¹⁶ La Base Documentaire générale, créée par l'Accord de Coopération du 1er octobre 1991, entre le pouvoir fédéral, les communautés, la commission communautaire commune et les régions portant création d'une base documentaire générale, a pour mission de gérer les statistiques relatives aux finances publiques du pouvoir central et de veiller à l'uniformité des statistiques en question, afin de permettre à l'ICN d'établir des comptes nationaux de qualité. [Pour plus d'information.](#)

Premièrement, la Belgique est un Etat fédéral. La structure de plus en plus décentralisée de la Belgique et l'absence de hiérarchie des normes entre les différents niveaux de pouvoir imposent une coordination budgétaire efficace. Par conséquent, la transposition du TSCG dans un accord de coopération, et non dans la Constitution, ne devrait pas remettre en cause son effectivité. Dans la pratique, les accords de coopération sont bien respectés par les différentes entités.

Deuxièmement, la Belgique est un pays où la place accordée au compromis politique est forte, en témoigne cette disposition dans l'accord de coopération transposant le TSCG : « L'objectif budgétaire global des pouvoirs publics fait l'objet d'une concertation préalable en Comité de concertation. Les parties contractantes s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus. » Les règles budgétaires doivent maintenir une relative souplesse pour ne pas empêcher des arrangements éventuels.

BULGARIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La loi relative à la ratification du TSCG par la Bulgarie, a été adoptée le 28 novembre 2013 par l'Assemblée nationale bulgare. Elle précise que la Bulgarie applique toutes les dispositions du titre III relatif aux finances publiques du Traité à partir du 1^{er} janvier 2014 et que sa participation au Traité ne comporte pas d'obligations financières, ni d'engagements concernant sa politique fiscale.

Toutefois, avant même l'adoption de la loi de ratification du TSCG, la Bulgarie avait intégré les dispositifs prévus par le Traité (concernant le titre III) dans la loi sur les finances publiques, adoptée le 31 janvier 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Cette loi budgétaire cadre transpose la Directive européenne 2011/85/UE du 8 novembre 2011 relative aux cadres budgétaires nationaux des États membres de l'UE.

Dans la hiérarchie des normes, la loi sur les finances publiques est placée au-dessous de la Constitution. L'article 2 de cette loi cadre établit cependant que celle-ci ne peut pas être modifiée par une autre loi. Cette loi n'a pas fait pas l'objet d'une procédure d'adoption spécifique.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les hypothèses macroéconomiques retenues dans ce projet de loi ont été élaborées par le ministère des Finances et approuvées par le gouvernement (dans la cadre de sa décision concernant le cadre budgétaire de moyen terme). Les hypothèses concernant le PIB potentiel et la croissance potentielle ont également été élaborées par le ministère des Finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

La Bulgarie avait prévu la création d'un conseil budgétaire indépendant en charge du contrôle du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG et ayant pour mission d'évaluer les prévisions macroéconomiques du ministère des Finances.

Le conseil budgétaire n'est pas encore opérationnel. Il n'y a donc pas à ce stade en Bulgarie d'institution indépendante en charge du contrôle du respect du mécanisme de surveillance des finances publiques.

Ce projet a été adopté en première lecture par le Parlement le 11 mars 2014 mais le Parlement a été dissout le 6 août 2014 sans que ce projet n'ait été adopté en deuxième lecture.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'article 23, alinéa 3 de la loi sur les finances publiques prévoit qu'en cas d'écart important de l'objectif de moyen terme de déficit structurel ou de non-respect des mesures prises pour atteindre cet objectif, des mécanismes de correction automatique définis par l'Assemblée nationale devraient être mis en œuvre. La loi sur les finances publiques ne quantifie cependant pas la notion d'« écart important ». A noter que l'objectif de moyen terme de déficit structurel peut, selon la loi bulgare sur les finances publiques, atteindre jusqu'à 1 % du PIB à condition que la dette du secteur des administrations publiques soit inférieure à 40 % du PIB et que les risques en matière de soutenabilité des finances publiques sont faibles.

Le projet de loi sur le conseil budgétaire, qui n'a pas pu être adopté, prévoyait que le suivi de la mise en œuvre des mécanismes de correction soit assuré par le conseil budgétaire.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La trajectoire du solde structurel est définie dans une décision du Conseil des ministres par laquelle il approuve le cadre budgétaire à moyen terme. Ce dernier recouvre une période de 3 ans par le ministère des Finances. La trajectoire sur la période 2015-2017, conforme à la loi sur les finances publiques, est définie dans la Décision 215 du Conseil des ministres en date du 17 avril 2014.

La décision du Conseil des ministres relative à chaque nouveau cadre budgétaire est prise au mois d'avril de l'année qui précède la première année du cadre budgétaire, par exemple celle sur la période 2014-2016 a été prise le 19 avril 2013. Il n'existe pas de règles concernant la fréquence de révision du cadre budgétaire. Celui couvrant la période 2014-2016 a été révisé à deux reprises, le 30 octobre 2013 et le 16 janvier 2014.

Dans la hiérarchie des normes, une décision du Conseil des ministres se place au-dessous de la Constitution et des lois adoptées par le Parlement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gouvernement	+ 0,7 %	+ 1,0 %	+ 1,1 %	+ 1,9 %	+ 2,4 %	+ 2,7 %	+ 2,9 %
CE*	+ 0,3 %	+ 0,6 %	+ 1,4 %	+ 2,0 %	+ 2,3 %	-	-
FMI (déc. 2012)	+ 0,1 % (2009-2011)	+ 1,5 %	+ 1,7 %	+ 3,0 % (moyenne)		+ 4,2 % (moyenne)	

*Prévisions du Printemps 2014 de la Commission européenne.

L'OCDE ne fait pas d'estimations sur la croissance potentielle de la Bulgarie.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le déficit des administrations publiques doit être en dessous du seuil de 3 % du PIB et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. La Bulgarie a néanmoins fixé des règles plus strictes concernant l'Objectif de Moyen Terme. Le déficit structurel, selon le TSCG, peut s'élever à 1 % du PIB si l'endettement de l'État membre considéré est inférieur à 60 % du PIB, tandis que les autorités bulgares ont fixé ce seuil à 40 %.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'Assemblée nationale de la Bulgarie adopte chaque année, au cours des mois de novembre et décembre, la loi sur le budget de l'État, la loi sur le budget de la caisse nationale de santé et celle sur la sécurité sociale. Il n'y a pas de loi spécifique au niveau central sur les budgets des municipalités, ces derniers étant élaborés conformément à la loi sur le budget de l'État et approuvés par les conseils municipaux (les budgets des municipalités sont débattus par les conseils municipaux dans un délai qui ne peut pas dépasser 30 jours à compter de la promulgation de la loi sur le budget de l'État).

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne contribue pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, elle est réalisée au préalable par décision du Conseil des ministres, conformément à la loi-cadre sur les finances publiques.

Le respect de cette trajectoire, selon l'article 23, alinéa 3 de la loi sur les finances publiques est assuré par des mécanismes de correction automatique définis par l'Assemblée nationale, en cas d'écart important de l'objectif de moyen terme de déficit structurel.

CHYPRE

Éléments locaux de contexte :

Confrontée à une grave crise économique et financière, Chypre a demandé une assistance financière de 10Mds€ octroyée par les partenaires européens et le FMI sous conditionnalités. Le MOU signé en avril 2013 prévoit notamment la restructuration et la réduction du secteur bancaire, une consolidation des finances publiques, un programme de privatisations, enfin des réformes structurelles.

Un an après, les bonnes performances du programme d'ajustement économique dans un contexte macroéconomique moins dégradé et les progrès certains dans le secteur bancaire constituent des signes encourageants.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le TSCG a été transposé dans l'ordre juridique chypriote par la loi 194(I)/2012 modifiée par la loi 20(1)/2014 intitulée « Loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire ». Cette loi transpose en outre dans le droit national l'OMT, la trajectoire de convergence, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante.

Selon le §3 de l'art.168 de la constitution chypriote et s'agissant de la transposition d'un accord international, ses dispositions prévalent à celles de toute autre loi nationale

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Il n'y a pas d'organisme indépendant produisant les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement. La loi stipule que, sous réserve des dispositions du cadre législatif européen, c'est le ministère des finances qui produit les hypothèses macroéconomiques¹⁷ ainsi que les prévisions budgétaires. Celles-ci sont validées par un organisme indépendant, le Conseil des Finances Publiques. Le Conseil des Finances publiques procède à l'évaluation -à des intervalles réguliers- de l'impartialité des hypothèses et des prévisions retenues par le gouvernement.

Dans la pratique, Chypre suit un programme d'ajustement économique et d'assainissement des finances publiques depuis mai 2013, dont l'exécution est suivie par la troïka (CE-BCE-FMI). Dans ce contexte, les prévisions macroéconomiques retenues ainsi que les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle découlent de la CE et du FMI en concertation avec les autorités locales, en particulier le Ministère des Finances.

¹⁷ Le service des statistiques chypriote fait partie intégrante du ministère des finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution indépendante a été créée et ses membres nommés sur décision du conseil des ministres en juin 2014 : le « Conseil des Finances Publiques » -personne morale de droit public- est chargé de:

- fournir des évaluations ex ante des prévisions macroéconomiques et budgétaires du gouvernement qui sont élaborées dans le cadre de la préparation du budget et du cadre stratégique budgétaire, en vue de leur adoption ;
- surveiller la conformité avec les règles budgétaires quantitatives, conformément à l'art.5 de la Directive 2011/85/CE et de la prise en compte de l'objectif budgétaire à moyen terme dans la procédure de préparation du budget conformément à l'art.2 bis du règlement (CE) 1466/97;
- fournir une évaluation publique ex ante et ex post de la politique budgétaire ;
- fournir des évaluations -qui sont rendues publiques- des règles budgétaires quantitatives, concernant, notamment :
 - la présence de conditions déclenchant le mécanisme de correction automatique pour les cas où un écart significatif est constaté avec l'objectif budgétaire à moyen terme, ou la trajectoire de convergence conformément au §2 de l'art. 6 du règlement (CE) 1466/97 ;
 - le degré de conformité de l'ajustement budgétaire avec les règles et la planification nationales
 - l'apparition ou la cessation de toute circonstance exceptionnelle ;
 - les progrès par rapport à la période d'ajustement pour assurer la conformité avec les règles budgétaires, conformément au mécanisme d'ajustement automatique ;
 - effectuer toute autre tâche dans le domaine des finances publiques qui lui est assigné dans le cadre de la législation européenne ou à des fins de conformité avec toute autre loi relative, sous réserve que le Conseil dispose, pour acquitter ces fonctions supplémentaires, d'un financement en provenance du budget de l'Etat.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- e. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**

Le Conseil des Finances Publiques se compose de trois membres, nommés par le conseil des ministres après consultation de la commission parlementaire des affaires économiques et budgétaires. Le règlement intérieur et le fonctionnement ont été validés par le Parlement en juin 2014 et ont constitué une condition préalable fixée par la troïka pour le déboursement de la 5^e tranche du prêt CE-BCE-FMI dans le cadre du programme d'ajustement économique; le mandat du Président est d'une durée de 6 ans à temps plein alors que les deux autres membres sont respectivement nommés pour 5 et 4 ans à temps partiel. Les rémunérations font l'objet d'une décision du Conseil des ministres. Un maximum de 2 mandats consécutifs est possible.

- f. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

s.o.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

- Le mécanisme de correction budgétaire peut être déclenché (art.45 et 46 de la loi) :

- automatiquement lorsque :
 - la CE adresse un avertissement à la République de Chypre conformément aux dispositions de l'art.6(2) du Règlement CE 1466/97 ;
 - le ministre des finances constate –selon les dispositions de l'art.6(3) du règlement CE 1466/97- des écarts importants par rapport au solde structurel et à la trajectoire d'ajustement
 - à l'issue d'une recommandation du Conseil des Finances Publiques (considérant que des écarts importants sont constatés) adressée au Ministre des finances.
- Définition retenue des circonstances exceptionnelles :
 - cas d'événement inhabituel qui (i) n'est pas sous contrôle de la République et (ii) a un impact significatif sur la situation financière des administrations publiques ou
 - périodes de récession économique importante, comme celles-ci sont interprétées dans le Pacte de stabilité et de croissance.
 - Critères de sortie des circonstances exceptionnelles : pas de définition précise à ce stade.
 - Délais de corrections : à compter du déclenchement du mécanisme de correction et dans un délai d'un mois, le ministre des finances :
 - rédige et soumet à la validation du conseil des ministres un programme d'ajustement des finances publiques qui est, par la suite, présenté au vote du parlement sous forme de projet de loi ;
 - définit la période nécessaire à la correction des écarts ;
 - définit les objectifs budgétaires annuels correspondant à la correction requise ;
 - définit l'ampleur et les mesures concernant les recettes et les dépenses adéquates.

Commentaires : cf. conditions particulières régissant le cas de Chypre, pays sous programme d'ajustement économique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire d'ajustement est définie dans la *loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire* (cf.Q1). Selon l'art.41 (4), le niveau de l'objectif à moyen terme est réexaminé tous les trois ans par le ministre des finances selon les procédures prévues par le TSCG. Comme indiqué dans Q1, les dispositions de la loi sur la responsabilité budgétaire et le cadre budgétaire prévalent à celles de toute autre loi nationale.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue est celle de la Commission Européenne. Le tableau ci-après reprend les estimations de la CE et du FMI concernant l'output gap en pourcentage du PIB potentiel :

	2013	2014	2015
CE (prévisions printemps 2014)	-4,1	-6,6	-4,1
FMI (world economic Outlook Database, Avril 2014)	-3,6	-3,8	-3,0

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Pas de règles d'encadrement spécifiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Chaque sous-secteur soumet à l'approbation du ministre des finances son projet de budget pour l'exercice à venir, sous l'autorité et par l'intermédiaire de l'entité économique dont il dépend et selon l'échéancier fixé par le ministre des finances. Trois mois avant le début de l'exercice budgétaire, ces projets de budget sont présentés au Parlement pour examen, discussion et approbation.

Après approbation des budgets et durant l'exercice budgétaire, chaque sous-secteur des administrations publiques est tenu de soumettre au ministre des finances:

- au plus tard jusqu'à fin janvier, les prévisions trimestrielles pour les recettes/dépenses ;
- un rapport mensuel comprenant :
 - les estimations prévisionnelles actualisées pour les recettes/dépenses pour le reste de l'exercice budgétaire ;
 - les recettes/dépenses mensuelles effectives pour les mois écoulés.

La *loi sur la responsabilité budgétaire et sur le cadre budgétaire* donne au ministre des finances la possibilité d'exiger, de tout sous-secteur, une répartition trimestrielle des dépenses pour l'ensemble des lignes budgétaires; une fois la répartition trimestrielle effectuée, le ministre peut demander qu'aucune dépense supplémentaire ne soit effectuée en deçà des prévisions. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect de ces dispositions.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Une fois le PLF approuvé par le conseil des ministres – qui veille au respect des règles budgétaires et la politique en matière de finances publiques- celui-ci est soumis au vote du Parlement. Selon la Constitution chypriote le Parlement vote:

- le projet de budget et le bilan de l'exercice écoulé,
- l'octroi de garanties publiques conformément à la loi sur la gestion des recettes et des dépenses et sur la comptabilité de la République.

Par ailleurs, aux termes de la Constitution, le ministre des finances prépare et soumet (i) au conseil des ministres (ii) au Parlement -sur une base semestrielle- un rapport sur l'exécution du budget.

Toute loi rectificative des finances est soumise au vote du Parlement.

Enfin le Parlement est tenu informé des activités du Conseil des finances publiques, ce dernier ayant l'obligation de présenter un rapport annuel à l'issue de tout exercice budgétaire.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

S'agissant d'une procédure qui vient juste d'être mise en œuvre, son efficacité sera examinée et mise à l'épreuve au fur et à mesure de son application.

CROATIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La Croatie n'est pas signataire du Pacte Budgétaire. Toutefois, le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques tel qu'il est posé par l'Article 3 du Traité-TSCG venant fixer les principales dispositions ayant trait à la discipline budgétaire est adopté dans la législation de la Croatie. En effet, le Parlement croate a voté le 23 novembre 2010 (JO 139/10), une loi de responsabilité fiscale équivalente de la « règle d'or ». La notion de solde structurel (cf. Question 6) a été adoptée par le parlement croate le 31 janvier 2014 dans la loi (JO 19/14) modifiant celle sur la responsabilité fiscale du 23 novembre 2010. Ce corpus législatif vient transposer dans la législation croate, les dispositions arrêtées dans la directive du Conseil 2011/85/EU du 8 novembre 2011.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi de finances sont élaborées par le ministère des Finances, Institut pour les analyses macroéconomiques, fiscales et la planification. Elles sont adoptées par le gouvernement.

Idem pour les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Les prévisions ainsi définies reçoivent depuis 2014 (pour le prochain PLF 2015) l'avis d'une autorité professionnelle et indépendante portant le nom de « Conseil pour la politique fiscale ». C'est cette autorité qui est chargée de surveiller le respect des dispositions arrêtées dans le paquet législatif croate reprend les dispositions du TSCG.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui, ce Conseil pour la politique fiscale a été institué au travers d'une décision (JO 156/13) rendue par le Parlement croate le 18 décembre 2013.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La décision 156/13 du Parlement a prévu que le Conseil pour la politique fiscale se compose de 6 membres + un président de ce Conseil. Ses membres proviennent respectivement de la Cour des comptes (1 membre), de l'Institut d'Economie de Zagreb (1 membre), de l'Institut des Finances publiques (1 membre), de la Banque centrale (1 membre), d'une faculté d'Economie (1 membre) et d'une Faculté de droit (1 membre). Les membres sont nommés par le parlement croate sur proposition de la commission parlementaire des Finances pour un mandat d'une durée de cinq années.

La décision 30/14 du parlement croate adoptée le 28 février 2014 a arrêté la composition du Conseil pour la politique fiscale comme il suit :

Madame VESNA KASUM, représentant de la Cour des comptes

Monsieur DANIJEL NESTIĆ, représentant de l'Institut d'Economie de Zagreb

Monsieur VJEKOSLAV BRATIĆ, représentant de l'Institut des finances publiques

Monsieur ANTE ŽIGMAN, représentant de la Banque centrale de Croatie

Monsieur SAŠA DREZGIĆ, représentant des facultés d'Économie

Madame NATAŠA ŽUNIĆ-KOVAČEVIĆ, représentant des Facultés de Droit

Néanmoins ce dispositif, clair et précis en apparence demeure très nouveau. Il n'a pas encore été amené à intervenir de manière concrète.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Composition Idem.

Une des fonctions du Conseil pour la politique fiscale est d'évaluer et de comparer les projections macroéconomiques et budgétaires proposés par le gouvernement au Parlement avec les dernières analyses et prévisions de la Commission Européenne. Si le Conseil pour la politique fiscale juge que les projections gouvernementales diffèrent de celles de la Commission européenne durant une période allant au-delà de 4 années calendaires, le Conseil pour la politique fiscale rédige un rapport que le gouvernement se doit de prendre en compte de manière à ce qu'il révise ses prévisions conformément à celles arrêtées par la Commission.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Afin d'atteindre l'objectif de consolidation fiscale à moyen terme, la loi précise que le taux d'augmentation annuelle des dépenses budgétaires ne pourra pas dépasser celui du taux de croissance potentielle augmenté du taux d'inflation attendu pour une année N. Le mécanisme de correction budgétaire devant permettre d'atteindre l'objectif de moyen terme devra prévoir la réduction du déficit structurel annuel d'au minimum 0,5% PIB.

L'objectif fiscal de moyen terme se définit comme étant le solde fiscal qui permettra au déficit public de rester inférieur à 3% du PIB et à la dette publique de ne pas dépasser les 60% du PIB.

Le taux de croissance potentielle est arrêté par la Commission européenne.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La notion de solde structurel a été adoptée par le Parlement croate le 31 janvier 2014 dans la loi (JO 19/14) modifiant celle sur la responsabilité fiscale du 23 novembre 2010. Cette loi précise que le solde structurel est calculé conformément aux dispositions établies dans le Pacte de Stabilité et de croissance.

Dans la hiérarchie des normes, la loi sur la responsabilité fiscale est placée au-dessous de la Constitution.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle :

	2013	2014	2015	2016	2017
Gouvernement	-0,3 %	-0,1%	+ 0,4 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %
CE*	-0,3	+0,3%	+0,6%	nd	nd
FMI	nd	nd	nd	nd	2%

**Prévisions du Printemps 2014 de la Commission européenne.*

Table 5. Cyclical developments

% of GDP	ESA Code	Year X-1	Year X	Year X+1	Year X+2	Year X+3
	ESA Code	2013 (% of GDP)	2014 (% of GDP)	2015 (% of GDP)	2016 (% of GDP)	2017 (% of GDP)
1. Real GDP Growth (%)		-1.0	0.0	1.2	1.3	1.5
2. Net Lending of general government	EDP B.9	-4.9	-4.4	-3.5	-2.7	-2.5
3. Interest expenditure	EDP D.41	3.1	3.5	3.7	3.8	3.7
4. One-off and other temporary measures ¹		0.0	0.8	0.6	0.0	0.0
5. Potential GDP growth (%)		-0.3	-0.1	0.4	0.7	0.9
contributions:						
- labour		-0.7	-0.7	-0.3	-0.1	0.0
- capital		0.3	0.4	0.5	0.5	0.5
- total factor productivity		0.1	0.2	0.3	0.3	0.3
6. Output gap		-2.8	-2.7	-2.0	-1.4	-0.8
7. Cyclical budgetary component		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. Cyclically-adjusted balance (2 - 7)		-4.9	-4.4	-3.5	-2.7	-2.5
9. Cyclically-adjusted primary balance (8 + 3)		-1.9	-0.8	0.1	1.0	1.3
10. Structural balance (8 - 4)		-4.9	-5.2	-4.2	-2.7	-2.5

¹ A plus sign means deficit-reducing one-off measures.

Source: CBS, Ministry of Finance

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas de règles d'encadrement spécifiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le Parlement de la Croatie adopte chaque année, au cours des mois de novembre et décembre, la loi sur le budget de l'État. Il n'y a pas de loi particulière au niveau central sur les budgets des municipalités, ces derniers étant élaborés conformément à la loi sur le budget de l'État et approuvés par les conseils municipaux.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne contribue pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, elle est réalisée au préalable par décision du Conseil des ministres, conformément au paquet législatif portant sur les finances publiques.

DANEMARK

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité TSCG a été transposé dans la législation danoise à travers une loi spécifique, « budgetloven », formellement adoptée par le Parlement danois (Folketing) en juin 2012 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014. Le nouveau cadre de contrôle budgétaire auquel elle a donné naissance stipule les éléments suivants :

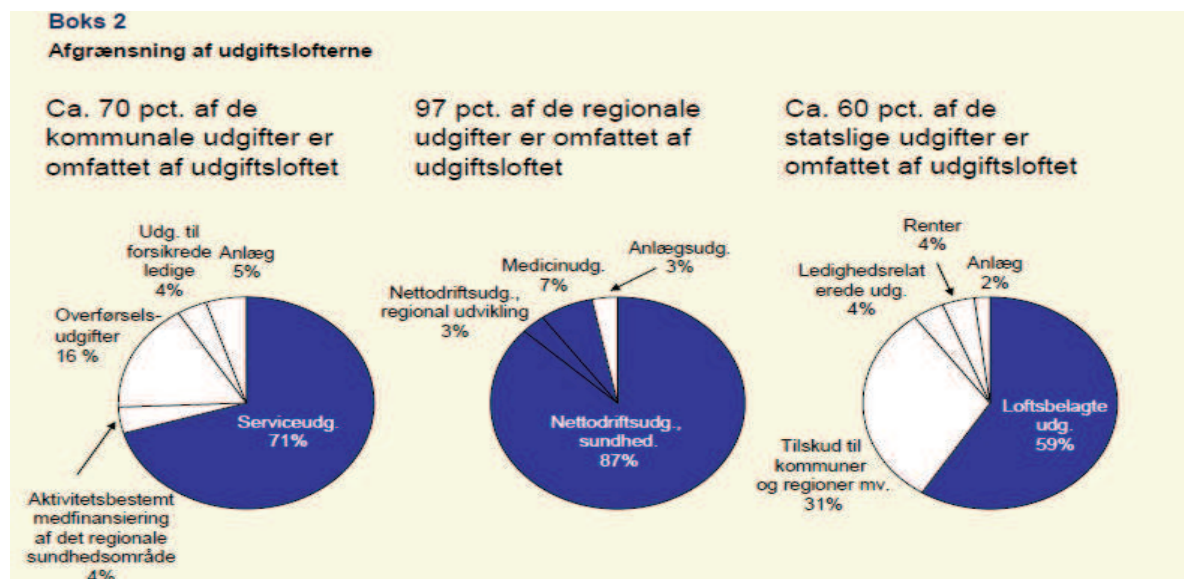
1/ le déficit structurel ne peut excéder 0,5% du PIB au moment de la présentation du projet de loi de Finances, sauf circonstances exceptionnelles. Un mécanisme de correction automatique est activé en cours d'année dans le cas où un dérapage significatif est constaté par rapport à l'objectif cité précédemment, qui est identique à l'objectif de moyen terme (OMT) ;

2/ afin de s'assurer du respect de l'objectif en termes de déficit structurel, des plafonds quadriannuels de dépenses sont adoptés par le Parlement au niveau de l'État, des régions (au nombre de 5) et des communes (au nombre de 98). Le plafond encadrant les dépenses de l'État comprend l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'intervention. Afin de laisser les stabilisateurs automatiques jouer pleinement leur rôle, sont exemptées du plafond les dépenses relatives au service public de l'emploi.¹⁸ L'enveloppe accordée aux communes et aux régions (dans le cadre des négociations budgétaires annuelles), les grands projets d'infrastructure et les intérêts de la dette sont également exclus du plafond.

Le plafond de dépenses des régions et des communes comprend les dépenses en délivrance de services telles que fixées actuellement dans le cadre des négociations annuelles avec l'État, tenues chaque année au mois de juin.

¹⁸ Essentiellement l'allocation chômage, réservée à ceux assurés contre le chômage, et l'aide sociale de remplacement versée sous conditions par les communes et refinancée en partie par l'Etat.

Part des dépenses des communes, des régions et de l'État couverte par la mise en place d'un plafond (en violet)



3/ Le Conseil des Sages (www.dors.dk) est spécifiquement chargé d'évaluer la soutenabilité des finances publiques à long terme, l'évolution du solde structurel par rapport à l'OMT, l'adéquation entre les différents plafonds et les objectifs fixés en termes de finances publiques et le respect des plafonds fixés au niveau étatique, régional et communal. Parmi ses pouvoirs et caractéristiques :

- la publication de prévisions économiques (à un rythme semestriel) ;
- la possibilité d'émettre des recommandations au gouvernement, et dans ce cadre, d'analyser en détail des politiques alternatives à celles menées ;
- l'impartialité. Les membres du Conseil des Sages, y compris son directeur, sont certes nommés par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur, mais ne dépendent pas de lui ;¹⁹
- la possibilité, dans le cadre d'un des deux rapports semestriels, d'approfondir une thématique précise, en règle générale en rapport avec les débats saillants parcourant la sphère économique ;
- le recours à des modèles économétriques permettant de réaliser des projections assez poussées à moyen-long terme. Parmi eux, le modèle dénommé DREAM (*Danish Rational Economic Agents Model*, www.dreammodel.dk/default_en.html), auquel les autorités ont également recours dans le cadre de plans de prospective.²⁰

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

L'ensemble des prévisions économiques retenues par le gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi de Finance ne sont pas élaborées par un organisme indépendant. Elles proviennent du ministère de l'Economie et de l'Intérieur (un « economic outlook » est réalisé trois fois par an) et du ministère des Finances (concernant la partie finances publiques). Les prévisions à moyen-long terme sont également réalisées par le ministère des Finances.

¹⁹ Le Conseil des Sages danois ne peut de plus être saisi ni par une formation politique ni par des parlementaires.

²⁰ DREAM est en réalité une institution propre, financée par le ministère de l'Economie et de l'Intérieur, avec une direction au sein de laquelle sont notamment représentés, en plus de ce dernier, la Banque Centrale, le ministère des Finances et les deux grandes universités danoises (Copenhague et Aarhus).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Comme l'indique la réponse à la question précédente, l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG (le Conseil des Sages) n'est pas la même que celles ayant pour mission de produire et/ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques (ministère de l'Economie et de l'Intérieur et ministère des Finances).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil des Sages est composé de 25 membres issus des plus grandes confédérations syndicales, des organisations patronales, de la banque centrale, et du gouvernement. Les membres sont proposés par les organisations en question et formellement désignés par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur. Le Conseil des Sages est présidé par un quatuor également nommé pour une période de trois ans par le ministre de l'Economie et de l'Intérieur et provenant en règle général du monde académique (universités). Le parcours et l'impartialité des « wise men » fait consensus. Employés à mi-temps, ils bénéficient de l'assistance d'un secrétariat dont ils choisissent eux-mêmes les membres.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Il n'existe pas de tel organisme au Danemark.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Le nouveau cadre de contrôle budgétaire stipule que le ministre des Finances est tenu d'émettre une proposition contenant des mesures correctrices dans le cas où le déficit structurel dévie de manière significative de l'objectif de 0,5% du PIB. Par dérapage significatif il est entendu un dérapage de 0,5 pt de PIB faisant porter le déficit structurel à au moins 1% du PIB. Il est possible de dévier de la règle encadrant le plafond de déficit structurel dans le cas de circonstances exceptionnelles définies de la même manière que dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance : « *une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique* ».

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En dehors du programme de convergence, la trajectoire d'ajustement est définie dans le cadre d'exercices réguliers de prospective ou de planning stratégique adoptés par le Parlement et s'inscrivant sur le moyen terme (périodes de 7, 8 ou 9 ans), le dernier en date étant le « plan économie 2020 ». De tels exercices font peu souvent l'objet d'une révision, du moins dans leurs objectifs, qui sont en principe reconduits dans leur intégralité en cas d'alternance.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel est de 1,5%. A titre de comparaison, les estimations de croissance potentielle sont respectivement de 1% pour l'OCDE et de 1,25% pour la Commission Européenne. L'hypothèse retenue par les autorités danoises est donc comparativement plus élevée. Elle résulte avant tout d'une différence d'appréciation dans la progression de l'emploi sous-jacente et de différences dans la méthode de calcul.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas de règles d'encadrement de la dette des administrations, du déficit public ou de la dépense publique au Danemark autres que celles édictées au niveau européen. A titre d'information, le niveau actuel de dette publique est proche de 45% du PIB et l'atteinte d'une marge de sécurité suffisante vis-à-vis du plafond de 60% stipulé au niveau européen fait partie intégrante du « plan économie 2020 ».

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Sur la base des informations communiquées par chaque ministère, le suivi du respect du plafond de dépenses de l'État est effectué deux fois par an, en mai et en septembre. Dans le cas où un dépassement du plafond semble inéluctable, le ministre des Finances a l'obligation de prendre les mesures correctrices nécessaires. L'examen, au cours du premier trimestre de l'année suivante, du respect du plafond débouche, en cas de dépassement, sur la réduction, du montant correspondant, du plafond suivant. En cas de dérapage systématique des dépenses en revenus de transferts, le ministre des Finances est tenu de prendre les dispositions permettant d'y mettre un terme.

Au niveau local, le mécanisme actuel de sanctions prévoit qu'une partie de l'enveloppe annuelle accordée par l'État à l'ensemble des communes est conditionnée au respect de l'accord annuel conclu au mois de juin de chaque année. Il est complété par l'autorisation donnée au ministère de l'Economie et de l'Intérieur de sanctionner les communes de manière individuelle en veillant à en informer la Commission des Finances du Parlement. Le principe du conditionnement d'une partie de l'enveloppe accordée par l'État aux régions est également introduit. Les éventuels crédits non-utilisés au cours d'une année peuvent être reportés sur l'année suivante.

Une estimation du montant total des dépenses et des recettes est d'autre part effectuée trois fois par an (en mai, août et décembre) dans le cadre d'enquêtes conduites par le ministère de l'Economie et de l'Intérieur.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi spécifique encadrant le nouveau cadre de contrôle budgétaire repose sur un principe de précaution stipulant que le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques ne peut être atteint qu'à travers des initiatives ou réformes entérinées par le Parlement. La Commission des Finances du Parlement est d'autre part tenue informée au fil de l'eau du respect des plafonds de dépenses fixés à tous les échelons administratifs.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Le nouveau cadre de contrôle budgétaire est d'autant plus solide qu'il repose notamment sur l'instauration de plafonds quadriannuels de dépenses au niveau de chaque échelon administratif.

ESPAGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

En 2011, la modification de l'article 135 de la constitution espagnole a inscrit au plus haut de la hiérarchie des normes le principe de stabilité budgétaire et la nécessité pour les administrations publiques espagnoles de respecter les seuils de déficit structurel et d'endettement fixés par l'Union Européenne. Le paragraphe 4 de l'article 135 précise également- en des termes qui recourent largement la définition des circonstances exceptionnelles proposée dans le TSCG²¹- les circonstances dans lesquelles l'Etat peut se soustraire à ces limites.

A partir de cet article 135, **la loi organique 2/2012 de stabilité budgétaire et de soutenabilité financière** décline les principes budgétaires énoncés dans la constitution. C'est également ce texte, révisé plusieurs fois qui transpose dans le droit national les dispositions du TSCG.

- OMT : l'article 11 paragraphe 2 prévoit « qu'aucune administration ne pourra enregistrer de déficit structurel, défini comme le déficit ajusté du cycle, net des mesures exceptionnelles et temporaires. Cependant, dans le cas de réformes structurelles ayant un impact budgétaire à long terme, et en respect des normes européennes, le déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques pourra atteindre 0,4% du PIB nominal, ou la limite fixée par la norme européenne fut-elle inférieure »
- Circonstances exceptionnelles : l'article 11 paragraphe 3 complète la définition de l'article 135 de la constitution et précise que la récession économique grave doit s'entendre « en conformité avec la norme européenne. En tout état de cause, il devra être enregistré une croissance réelle annuelle négative du PIB mesurée en comptabilité nationale ».
- La trajectoire de convergence est définie au chapitre III de la loi organique avec les objectifs de stabilité budgétaire.
- Les mécanismes de correction sont définis au chapitre IV de la loi organique.

La loi organique 6/2013 portant création de l'autorité budgétaire indépendante *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIREF) a été adoptée le 14 novembre 2013.

Ces deux lois organiques ont été adoptées selon les procédures d'adoption propres à ce type de loi (processus parlementaire similaire à celui d'une loi mais adoption à la majorité absolue des parlementaires).

²¹ « Les limites portant sur le déficit structurel ou le volume de dette publique ne pourront être dépassées seulement en cas de catastrophe naturelle, récession économique ou situation d'urgence extraordinaire qui échappent au contrôle de l'Etat et mettent en péril considérablement la situation financière ou la soutenabilité économique et sociale de l'Etat, appréciés à la majorité absolue des membres de l'assemblée des députés. »

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Il revient au Ministère de l'économie d'établir les prévisions de croissance à moyen terme -servant de référence à l'élaboration des budgets des différentes administrations espagnoles- en respectant la méthode utilisée par la Commission²². L'AIReF se contente de valider les prévisions du Gouvernement²³ qui doit tenir compte de ses avis dans l'élaboration de son projet de loi de finances et des prévisions figurant dans le programme de stabilité. L'autorité se prononcera sur les prévisions macroéconomiques pluriannuelles, évaluant la présence de biais dans les prévisions. Dans l'éventualité où l'AIReF conclurait sur le caractère biaisé des prévisions, l'Etat devra corriger ces dernières et rendre public les modifications apportées.

L'AIReF devra également être consultée avant toute approbation d'un changement de méthode dans le calcul des prévisions de recettes et de dépenses publiques, ainsi que dans l'estimation de la croissance potentielle.

Récemment créée, l'autorité a remis son premier avis en septembre validant le cadre macroéconomique sur lequel reposait le projet de loi de finances 2015.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui, l'AIReF veille au respect des objectifs fixés dans le cadre de la loi de finances pour l'exercice en cours, au respect de la règle d'or des collectivités locales et du niveau de la dette publique. Elle peut, le cas échéant, se prononcer sur l'opportunité d'activer un des différents volets du processus de surveillance. Elle s'occupe également du suivi de la mise en place des mécanismes de correction (Cf. Question 5).²⁴

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- g. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- h. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

L'AIReF est dirigée par José Luis Escrivá, président nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre des Finances et de l'Administration Publique après audition par le parlement pour approbation. Le président est élu pour un mandat de 6 ans **non renouvelable**. La durée du mandat est choisie de telle manière à ce qu'elle ne coïncide pas parfaitement avec la durée d'une législature, afin de renforcer l'indépendance du président de l'autorité. L'exercice du mandat de président est incompatible avec toute autre activité professionnelle.

Le président sera assisté de « directeurs de secteur » qui devront, comme lui, justifier d'au moins 10 ans d'expérience dans le domaine de l'analyse budgétaire, économique et financière du secteur public. Ces derniers seront nommés par le conseil des ministres sur proposition du président de l'AIReF.

L'AIReF sera assisté dans ses travaux (mesure et comptabilisation des activités économiques menées par les différentes administrations publiques en Espagne) par un comité technique des comptes nationaux -composé de représentants de la Banque d'Espagne, de l'Institut national de statistiques, de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Etat (IGAE). Ce comité pourra notamment vérifier les informations comptables fournies par les Communautés autonomes (CCAA) et les entités locales.

²² Article 12 paragraphe 3 de la loi organique de stabilité budgétaire et soutenabilité financière

²³ Articles 14,15 16 de la loi organique 6/2013

²⁴ Article 21 de la loi organique 6/2013

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'existence de circonstances exceptionnelles est approuvée à la majorité absolue des membres de l'assemblée des députés. Pour le 15 avril et le 15 octobre de chaque année, l'AIREF remet un rapport au Gouvernement sur i) le degré de conformité de l'exécution budgétaire de l'année précédente avec les objectifs fixés et sur ii) la pertinence des objectifs approuvés pour l'année en cours et celle à venir au regard de l'évolution réelle de l'économie. Le rapport d'octobre formulera également une prévision sur le respect des objectifs de l'exercice en cours. Par ailleurs, les Communautés autonomes publient trimestriellement leurs données économiques, financières et budgétaires afin de mener un suivi plus régulier du niveau de leurs dépenses et d'apprécier les éventuels risques de divergence des objectifs annuels de déficit. De son côté, le gouvernement central publie mensuellement le niveau d'endettement de l'administration générale de l'Etat.

Le premier volet concerne **les mesures préventives**. Lorsque l'endettement d'une administration atteint 95% de son niveau limite, elle ne pourra plus émettre de dette sauf opération de trésorerie. Dans l'éventualité où un risque²⁵ est repéré quant au non-respect de l'objectif de solde budgétaire, de dette ou de la règle d'or pour les CCAA, le Gouvernement adresse un avertissement aux administrations concernées après audition préalable de ces dernières. Elles disposent alors d'un délai d'un mois pour présenter des mesures corrigeant ce risque. Faute de présentation de mesures, ou dans le cas où il les jugerait insuffisantes, le Gouvernement mettrait en place des mesures correctives.

Le volet de **mesures coercitives** impose aux administrations non respectueuses des règles de voter un plan économique et financier visant à assurer, pour l'année en cours et la suivante, le respect de l'objectif budgétaire²⁶. Ce plan, après avoir été présenté et validé par l'AIREF, sera remis pour approbation, sous deux mois, aux organes de surveillance²⁷. En tout état de cause, les administrations non-respectueuses devront mettre en place les mesures de correction au plus 3 mois après l'avertissement reçu du Gouvernement²⁸. L'entité de surveillance opère un suivi trimestriel (semestriel pour les Entités locales) de la mise en application du plan et peut demander si nécessaire la mise en place de mesures complémentaires.

En dernier recours, des **mesures coercitives** sont prévues. Elles sont activées si le plan économique et financier (ou plan de rééquilibre) n'est pas présenté, pas approuvé ou pas mis en place. L'administration concernée devra alors, approuver, dans un délai de 15 jours, la non-disponibilité des crédits pour assurer le respect de l'objectif assigné et préciser les postes de dépenses qui seront gelés. A défaut, des délégués du Gouvernement seront envoyés pour apprécier la situation économique-budgétaire. En outre, le Gouvernement pourra exiger le dépôt d'un montant équivalent à 0,2% du PIB auprès de la banque d'Espagne (si des mesures ne sont pas prises au bout de 3 mois le dépôt n'est plus rémunéré. Et si, trois mois encore après, aucune mesure n'a été prise, le dépôt sera considéré comme une amende). Dans la situation où une Communauté autonome ou une entité locale ne respecterait pas ces obligations le Gouvernement, prendra les mesures nécessaires pour forcer l'administration en question à s'y soumettre.

²⁵ La loi organique ne propose pas de définition précise de ce risque.

²⁶ Dans le cas où le non-respect des objectifs de stabilité budgétaire ou niveau d'endettement est lié à l'émergence de circonstances exceptionnelles, l'administration sera tenue de présenter un plan de rééquilibre, plus détaillé que le plan économique et financier. Dans le cas de non-respect de la cible de solde structurel, l'administration devra faire une présentation désagrégée de l'évolution des recettes et des dépenses et de leurs principales composantes.

²⁷ Le ministère des Finances et de l'Administration Publique est en charge de la surveillance des administrations centrales, le Conseil de politique fiscale et financière surveille les CCAA et l'exécutif des entités locales est surveillé par la Corporation réunie en plénière ou par la CCAA si elles sont placées sous sa tutelle.

²⁸ Ou, le cas échéant, la qualification de circonstances exceptionnelles.

En ultime recours, la persistance du non-respect des obligations sera considérée comme une atteinte à l'intérêt général et pourra donner lieu à la dissolution l'exécutif de l'administration fautive.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Au premier semestre de chaque année, le Conseil des Ministres, sur proposition du ministre des Finances et de l'Administration Publique, et après consultation du Conseil de politique fiscale et financière des CCAA²⁹ et de la commission nationale de l'administration locale, fixe les objectifs de stabilité budgétaire et de dette, exprimés en points de PIB, pour chaque niveau d'administration. L'Assemblée des députés et le Sénat se prononceront sur ces objectifs. Si l'une des deux chambres les rejette, le Gouvernement devra en proposer d'autres dans un délai d'un mois.

A partir de ces objectifs généraux, le Conseil de politique fiscale et financière des communautés autonomes, après proposition de l'AIReF, déclinera pour chaque CCAA les objectifs de stabilité et de dette qui seront ensuite validés par le Gouvernement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Prévisions de croissance potentielle				
%	2012	2013	2014	2015
FMI (Avril 2014)	-0,39	-0,39	-0,10	0,35
OCDE (mai 2014)	0,2	0,4	0,7	1,0
Commission européenne (prévisions printemps 2014)	-0,10	-0,45	-0,31	-0,14
Espagne (plan budgétaire, avril 2014)	0	-0,4	-0,4	

Les prévisions espagnoles concernant la croissance potentielle sont les plus prudentes.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

CF. Question 5

L'Espagne dispose d'une Administration très décentralisée et la loi organique de stabilité budgétaire et soutenabilité financière a permis dans ce sens de préciser les relations financières entre l'Etat et les Communautés autonomes, inscrivant notamment la règle d'or comme frein à l'évolution des dépenses non financières de toutes les administrations³⁰. Cette loi précise également la déclinaison par niveau d'administration de la limite d'endettement public : l'administration centrale ne peut accuser une dette de plus de 44% du PIB ; pour les CCAA ce ratio maximum est de 13%³¹ et de 3% pour les autres entités

²⁹ Organe de coordination des finances publiques, rassemblant le président de chaque communauté autonome et le ministre des finances et de l'administration publique.

³⁰ *Regla de Gasto* qui prévoit que l'évolution des dépenses de l'Administration centrale, des communautés autonomes et des entités locales ne pourra pas évoluer plus rapidement que la croissance du PIB espagnol à moyen terme.

³¹ L'objectif est décliné également selon les Communautés, aucune ne peut avoir une dette supérieure à 13% de son PIB régional.

locales³². Enfin, cette loi impose de respecter un délai de paiement de 30 jours aux fournisseurs privés, objectif qui implique les mêmes obligations et la même surveillance que ceux précédemment cités. Cette contrainte, assortie de celle de publier mensuellement le délai moyen de paiement des CCAA, vient corriger des pratiques ayant abouti la création d'une dette commerciale importante pour les communautés autonomes et ayant nécessité la création par l'Etat d'un fond dédié au paiement des factures en attente.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les CCAA disposent de compétences élargies en matière fiscale et peuvent notamment agir sur le taux et l'assiette de plusieurs impôts. Elles disposent également de vastes compétences en matière de dépense et développent des services au-delà du minimum commun dans toutes les régions (en particulier en matière de santé, domaine géré entièrement par les CCAA). Si les objectifs de déficit des Communautés Autonomes sont approuvés par le Parlement en même temps que les objectifs des autres administrations, ce dernier n'examine pas les textes financiers des administrations publiques locales.

Les prestations de sécurité sociale, hors santé et autres prestations assurées directement par les CCAA, relèvent directement du budget de l'Etat central et sont donc à ce titre examinées par le Parlement.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement (central) intervient surtout *a posteriori*, lors de l'examen des lois de finances qui sont présentées au Congrès au plus tard le 1^{er} octobre et contiennent de éléments sur l'année en cours et celle à venir uniquement. C'est là encore surtout le gouvernement qui agit, l'article 134 de la Constitution espagnole lui donne compétence exclusive pour l'élaboration du projet de loi de finances. La Constitution limite également la capacité d'amendement du Parlement, l'article 134.6 prévoit ainsi que tout amendement consistant à augmenter les dépenses ou à baisser les recettes doit être approuvé par le Gouvernement avant d'être déposé.

Concernant les objectifs budgétaires et de dette à trois ans, le Parlement approuve ou refuse les propositions du Gouvernement.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

³² Article 13 paragraphe 1

FINLANDE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été transposé dans la loi (ordinaire) 869/2012 du 21 décembre 2012, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (loi sur la transposition du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels). Le décret 24/2013 du 28 décembre 2012 en précise les modalités d'application.

Dans la hiérarchie des normes en droit finlandais, une loi ordinaire est placée au-dessous de la Constitution, le cadre juridique ne connaissant pas de lois organiques. Dans le cadre de la transposition du TSCG dans la législation nationale finlandaise, la procédure d'adoption n'a pas fait l'objet d'une procédure spécifique. Le projet de loi du gouvernement, a été présenté au Parlement pour un débat préliminaire en séance plénière. Suite à ce débat d'orientation, l'initiative législative a été envoyée en commission des finances pour examen. Elle est ensuite revenue en séance plénière, où elle a été examinée en deux étapes. Lors de la seconde lecture (qui ne peut commencer qu'au plus tôt, trois jours après la fin de la première lecture), le projet de loi a été approuvé. De manière générale, les lois ordinaires sont adoptées ou rejetées à la majorité simple. Un seul vote suffit pour atteindre la majorité. Une fois votée, le Président de la République, qui dispose d'un droit de veto sur les initiatives législatives, a validé la loi par sa signature.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le gouvernement ainsi que les hypothèses de PIB potentiel et de croissance ne sont pas élaborées par un organisme indépendant. Les prévisions économiques, retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière, sont préparées par le ministère des Finances.

En ce qui concerne la validation des hypothèses macroéconomiques, c'est le National Audit Office (NAO), un organe de supervision financier indépendant rattaché au Parlement, qui évalue leur fiabilité (cf. Q3 ci-dessous).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le National Audit Office (NAO) est l'institution indépendante qui a été chargée du contrôle du respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG. Il ne s'agit donc pas d'un organe créé spécifiquement en application du TSCG.

L'article 90 de la Constitution de la Finlande révisée, entrée en vigueur en mars 2000, définit le statut et les missions du NAO. La loi sur le National Audit Office (676/2000) contient des dispositions détaillées sur les tâches, la compétence ainsi que l'accès à l'information du NAO

Le NAO a pour mission le contrôle de la fiabilité des informations reçues par le Parlement sur les finances de l'État, des règles budgétaires, de la légalité et de l'efficacité de la gestion financière de l'État, ainsi que du respect du budget. En outre, le NAO supervise l'élaboration et la réalisation du plan de financement quadriennal.

La loi 869/2012 du 21 décembre 2012 sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » confie au NAO le contrôle du respect de cette loi. Il est également chargé de superviser le respect de l'OMT ainsi que du mécanisme de correction.

Le NAO n'a pas pour mission de produire des hypothèses macroéconomiques mais est chargé d'évaluer la fiabilité des hypothèses macroéconomiques élaborées lors de la préparation des projets de budget de l'État par le ministère des Finances

Les résultats de la mission continue d'audit budgétaire et fiscal du NAO sont détaillés dans ses rapports adressés au Parlement. De plus, le NAO élabore des rapports séparés à l'attention du Parlement au milieu et à la fin de la législature.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. **de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. **de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

Le National Audit Office est dirigé par un inspecteur général (Auditor General), qui est élu par le Parlement pour un mandat de six ans. La fonction est actuellement occupée par M Tuomas Pöysti.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 23 de la loi sur les fonctionnaires de l'État (1373/1994), l'inspecteur général du NAO ne peut être démis de ses fonctions que dans le cas d'une faute grave. Les autres fonctionnaires du NAO sont également concernés par cette loi.

Le NAO est composé de cinq départements : 1) vérification de la politique budgétaire et du Bureau exécutif, 2) audit financier, 3) audit de performance, 4) services administratifs et 5) plaintes des citoyens et gestion de qualité. Leurs tâches sont prescrites dans le règlement intérieur du NAO. Le bureau compte environ 140 employés.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Le texte de loi sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » (869/2012) ne précise pas

les notions d'« écart important », de « circonstances exceptionnelles » ou de « critères de sortie » des circonstances exceptionnelles et renvoie au TSCG.

Selon l'article 3 de cette loi, le mécanisme de correction budgétaire est mis en œuvre lorsqu'un « écart important » par rapport à l'objectif de moyen terme (OMT) a été constaté, soit par le gouvernement finlandais (dans le cadre du suivi et de l'évaluation globale des finances publiques finlandaises), soit par le Conseil de l'UE. Le gouvernement finlandais est alors tenu de mettre en place des mesures de correction jugées appropriées afin de remédier à la situation.

Dans le cas où le Conseil européen adresserait une recommandation à la Finlande en l'invitant à prendre les mesures d'ajustement nécessaires (cf. 2 de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des politiques économiques), il est prévu que le gouvernement établisse un rapport pour le Parlement. Ce rapport doit contenir une estimation de l'écart du solde structurel constaté par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement, et doit préciser les mesures permettant de corriger cet écart au plus tard avant la fin de l'année calendaire suivante.

De même, lorsque le Conseil européen constate, conformément au 2 de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97, que la Finlande n'a pas mis en œuvre les mesures d'ajustement appropriées, le gouvernement est tenu de préparer, sans délai, un compte-rendu au Parlement, contenant les informations précisées dans le paragraphe précédent.

La loi sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels » (869/2012) rappelle que le Conseil européen peut être amené à constater l'existence de « circonstances exceptionnelles », justifiant l'écart par rapport à l'OMT, telles que définies à la sous-section b) du 3) de l'article 3 du TSCG. Dans ce cas, le texte précise que la Finlande peut s'abstenir de mettre en place de telles mesures d'ajustement.

Enfin, lorsque le Conseil de l'UE constate que les circonstances exceptionnelles ont cessé, le texte prévoit que le gouvernement est tenu, pendant l'année calendaire en cours ou au plus tard avant la fin de l'année calendaire suivante, de mettre en place des mesures permettant d'améliorer le solde structurel d'au moins 0,5%. Le NAO évalue ensuite si ces mesures sont suffisantes.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

En Finlande, la trajectoire d'ajustement est définie dans le Programme de Stabilité. Le Programme de Stabilité de 2013 a fixé un objectif de moyen terme (OMT) de -0,5 % du PIB pour le solde structurel du gouvernement général, ce qui répond aux exigences minimales fixées par le Pacte de Croissance et de Stabilité et reprises dans la loi (ordinaire) N° 869/2012 du 21 décembre 2012 sur la mise en œuvre du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire et sur les cadres budgétaires pluriannuels ». Cet OMT sera révisé tous les 3 ans.

Le Programme de stabilité contient par ailleurs :

- un plan de financement quadriennal (cf. question 8) du gouvernement général
- les prévisions économiques qui sous-tendent le Programme de Stabilité
- les prévisions d'évolution du ratio de dette sur PIB
- une description et une évaluation des politiques mises en œuvre pour atteindre les objectifs du Programme de Stabilité
- une analyse de sensibilité
- les justifications éventuelles des écarts à la trajectoire d'ajustement

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Les hypothèses de croissance potentielle de la Finlande sont présentées dans le tableau ci-dessous :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Source
Gouvernement finlandais	1,2	0,8	0,2	0,2	0,6	0,6	0,9	1,1	Ministère des Finances, <i>Finland's Stability Programme 2014</i> (avril 2014) ; <i>Finlands Stability Programme 2013&2012</i>
Commission européenne	0,4	0,2	0,0	0,0	0,4	-	-	-	Commission Européenne, <i>European Economic Forecast Spring 2014</i> (mai 2014)
OCDE	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4	-	-	-	OCDE, <i>Economic Surveys of Finland 2014</i> (février 2014)
FMI	0,4	0,3	0,3	0,3	0,8	0,9	1,1	1,2	FMI, <i>Finland, Staff report for the 2014 article IV consultation</i> , IMF Country Report No. 14/139 (mai 2014)

Les prévisions du gouvernement ont déjà été révisées deux fois à la baisse depuis 2012 : une première fois en 2013, et une nouvelle fois, plus fortement, dans son programme de stabilité de 2014.

Source		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Finland's Stability Programme 2012</i> (avril 2012)	Croissance potentielle	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-	-
<i>Finland's Stability Programme 2013</i> (avril 2013)	Croissance potentielle	-	0,8	0,7	0,9	1,2	1,2	1,3	-
<i>Révision 2012-2013</i>		-	-0,3	-0,4	-0,2	0,1	0,2	-	-
<i>Finland's Stability Programme 2014</i> (avril 2014)	Croissance potentielle	-	-	0,2	0,2	0,6	0,6	0,9	1,1
<i>Révision 2013-2014</i>		-	-	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4	-

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas, en Finlande, de règle d'encadrement qui imposerait la mise en œuvre de mesures correctrices au-delà d'un certain seuil d'endettement des administrations publiques.

Cependant, depuis 1991, le gouvernement finlandais s'est engagé à respecter un cadre de dépense (« spending limits ») pour les finances du gouvernement général, dans lequel sont incluses les finances du gouvernement central, les finances des collectivités locales, les fonds de pension et les fonds de sécurité sociale. Le cadre de dépenses actuel est basé sur un plan de financement quadriennal, établi pour la législature en cours. Ce plan peut être révisé chaque année, avant la fin du mois d'avril. Les estimations des crédits et des recettes du cadre de dépenses, ainsi que les ajustements-prix et -coûts, sont fondés sur des prévisions préparées par le ministère des Finances.

Le plan de financement quadriennal fixe un plafond pour environ 80 % des dépenses du budget. Les dépenses qui évoluent en fonction de la conjoncture et des stabilisateurs automatiques (assurance chômage, allocation logement, etc.), restent en dehors du cadre de dépenses du gouvernement général. A titre d'exemple, les intérêts à payer sur la dette du gouvernement central, les dépenses de TVA, et les dépenses d'investissement ne sont pas inclus dans le cadre de dépenses. Ce plafond ne couvre pas non plus les fonds hors-budget du gouvernement central.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le plan de financement quadriennal du gouvernement général, qui fait partie du Programme de Stabilité, porte sur les dépenses du gouvernement général, ce qui correspond aux budgets du gouvernement central, des collectivités locales, des fonds de pension et des fonds de sécurité sociale.

Puisque le plan de financement quadriennal du gouvernement général est débattu au Parlement lors de sa présentation initiale, ainsi qu'à chaque révision, le Parlement est, de fait, amené à examiner les textes financiers portant spécifiquement sur les APUL et les ASSO.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques est définie dans le Programme de Stabilité. Le contenu du Programme de Stabilité, une fois approuvé par le gouvernement en séance plénière, est présenté par écrit et oralement à la Grande Commission du Parlement finlandais. Ce Programme de Stabilité est ensuite remis aux organes compétents de l'UE. L'appréciation de la Commission européenne et la déclaration du Conseil de l'UE au sujet de ce Programme de Stabilité sont soumises au Parlement finlandais dans le cadre des préparatifs de l'Ecofin.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Un groupe de travail, constitué en novembre 2012, a rendu un rapport, publié en février 2014³³, sur les aménagements restant à apporter à la législation finlandaise afin d'y intégrer les dispositions des Six-Pack et Two-pack (essentiellement celles de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et du règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires). Selon ce rapport, le TSCG a bien été transposé par la loi du 21 décembre 2012.

³³ National Implementation of the EU Budgetary Framework Directive and the EU Regulation for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans : http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20131218Budjet/vm_budjetti_enkku_korjattu.pdf

GRÈCE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Tout ci-dessus a été transposé dans l'ordre légal grec avec L.4270/2014, voté en juin 2014. L'autorité indépendante, appelée Conseil Fiscal Hellénique, a été établie en partie A de la loi, tandis que le reste a été inclus dans le chapitre "les Règles Fiscales - des Mécanismes de Correction". Les dispositions pertinentes des 6-pack, 2-pack et d'autres règlements ont surtout été répétées. Cependant, il faut noter que dans la loi il est exposé que le chapitre "les Règles Fiscales - les Mécanismes de Correction" ne s'appliquent pas tant que le pays est sous un Programme d'Ajustement Macro-économique, ce qui est actuellement le cas de la Grèce. Il n'y a aucune hiérarchie parmi les lois dans le système légal grec, seule la Constitution étant au-dessus des lois. La procédure régulière pour voter des lois par le Parlement a été suivie.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macro-économiques sont produites par le ministère des finances. Cependant, une fois que la procédure pour établir le Conseil Fiscal Hellénique mentionné ci-dessus sera achevée, le Conseil approuvera ces prévisions, selon la loi L.4270/2014. La production ou l'approbation des estimations du PIB potentiel n'est pas actuellement dans le mandat du Conseil Fiscal Hellénique, mais il faut noter de nouveau que tant que le pays est sous Programme, la règle budgétaire équilibrée et le MTO ne s'appliquent pas et les objectifs de solde sont en termes de chiffres bruts.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

(Pour les détails, voir les articles 4 et 5 de L.4270/14). Dans les deux cas c'est le Conseil d'Administration du Conseil Fiscal Hellénique. C'est un Conseil à 5 membres (le président et 4 membres). Après une procédure ouverte d'appel d'offres, un comité comprenant le ministre des finances, le gouverneur de la Banque de Grèce et le responsable du tribunal d'audit, choisit une liste de candidats sélectionnés d'au moins le double du nombre des postes à pourvoir, basée sur des critères objectifs et prédéterminés. Le Conseil d'Administration ministériel fait la sélection finale qui doit être approuvée par la Commission Parlementaire pour les Institutions et la Transparence.

Commentaire : le profil des candidats pour les 5 postes actuellement en cours de recrutement est Bac+8 en économie avec spécialisation sur les questions budgétaires et fiscales, au moins 15 ans d'expérience professionnelle sur les questions budgétaires et fiscales et la maîtrise d'une langue étrangère. A noter que la durée des mandats est de 6 ans pour le Président et 1 membre, 5 ans pour 2 membres et 4 ans pour 1 membre.

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Pour la mise en œuvre, voir ci-dessous, les articles 38 - 40 de L.4270/2014 (la traduction n'est pas officielle). Les écarts significatifs sont définis par référence directe aux critères d'UE Reg.1466/1997, l'art 6 (3). "Les circonstances exceptionnelles" sont définies comme : a) un événement inhabituel qui est hors le contrôle du gouvernement ou qui a des implications sérieuses dans la situation financière du gouvernement général, ou b) une période de ralentissement sévère de l'économie, comme défini dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Article 38

Activation of the correction mechanism

[Articles 6(1) (c) and 6(2) of Directive 2011/85/EU]

1. *The correction mechanism consists of the preparation and adoption of the corrective action plan of Article 39.*
2. *The correction mechanism is triggered when there is a significant deviation from the medium-term fiscal target or from the adjustment path based on the criteria set out in Article 6(3) of Regulation (EC) No 1466/1997. The correction mechanism may not be triggered: a) under exceptional circumstances provided that such deviation does not endanger fiscal sustainability in the medium term or b) during periods of major structural reforms, as they are defined in article 14.*
3. *The Minister for Finance may activate the correction mechanism based on the criteria related to significant deviations from the fiscal target or from its adjustment path, as set in article 6(3) of Regulation (EU) 1466/1997, considering the relevant opinion by the Fiscal Council. The corrective mechanism may not be triggered according to paragraph 2.*
4. *The correction mechanism is automatically triggered following the adoption of a relevant EU Council recommendation under Article 6(2) of Regulation (EC) 1466/97.*

Article 39

Plan for corrective actions

[article 6(1)(c) of Directive 2011/85/EU]

1. *In the case of activation of the correction mechanism of Article 38, the Minister for Finance shall draw up, within two (2) months from its activation, a plan of corrective actions which he/she shall submit it to Parliament's vote, after approval by the Cabinet. The plan shall:*
 - (a) *determine the correction period during which the deviations must be corrected.*
 - (b) *establish annual objectives for fiscal indicators, which must be achieved to correct the deviations, taking into account*

that larger deviations from the medium-term target or the adjustment path towards it shall lead to larger corrections.

(c) determine the scope and content of the interventions on revenue and expenditure, which must be taken to correct the deviations, and the General Government sub-sectors that these shall cover.

2. The corrective action plan of paragraph 1 shall comply with:

(a) The rules of the Stability and Growth Pact

(b) Any recommendations to the country under the Stability and Growth Pact, with regard to the correction period and the extent of the interventions to be taken in the context of the plan for corrective actions, and

3. The plan of corrective actions submitted to Parliament under paragraph 1 hereof shall also include the update of the MTFFS and a supplementary State Budget.

Article 40

Monitoring and suspension of the plan for corrective actions

[article 6(1)(c) of Directive 2011/85/EU]

1. When a plan for corrective actions is adopted under Article 39(1) hereof, and during the corrective period, the Fiscal Council shall prepare and publish a progress report twice yearly on the implementation of the plan.

2. The progress report referred to in the previous paragraph shall assess if the implementation of the plan for corrective actions progresses in line with the objectives thereof and if it is possible to correct the significant deviations identified.

3. During the corrective period specified in the plan for corrective actions of Article 39(1), the plan can be suspended in the case of exceptional circumstances. Such suspension is decided according to the procedure laid down in the first subparagraph of article 39(1) after a relevant recommendation of the Fiscal Council.

4. After the suspension decision referred to in the previous paragraph hereof, the Minister for Finance, following the agreement of the Fiscal Council, shall regularly carry out an evaluation, at least every six months, of whether the exceptional circumstances and the deviations referred to in Article 38(2) still exist, and shall disclose his/her evaluation to the permanent Standing Committee of Financial Affairs of the Parliament.

5. If, according to this evaluation, the Minister for Finance considers that the exceptional circumstances of paragraph 3 hereof have ceased to exist, he/she shall submit a new plan for corrective actions according to Article 39(1), unless he/she has come to the conclusion that the deviations referred to in Article 38(2) no longer exist.

6. If the Minister for Finance does not accept the recommendations of the Fiscal Council determined in the present article, he/she shall inform the permanent Standing Committee of Financial Affairs of the Parliament of the reasons for non acceptance. “

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Art.35: “The medium-term fiscal target is referred to in the MTFFS (Medium Term Fiscal Strategy), and the introductory report of the annual State Budget and the Minister for Finance shall assess its level at least every three years according to the procedures of the Stability and Growth Pact.”

For the adjustment path Art 37:

“Article 37

Adjustment path rule

[articles 5, 6 and 7 of Directive 2011/85/EU]

The annual structural balance of the General Government should converge with the medium-term fiscal target within the time-frame set on the basis of article 5 of Council Regulation (EC) No 1466/1997.

2. In determining compliance with the adjustment path rule, progress towards the medium-term fiscal target shall be evaluated on the basis of the provisions of Article 5 of Council Regulation (EC) No 1466/97.

3. A temporary deviation from the adjustment path rule may be allowed only in exceptional circumstances, provided that such deviation does not endanger fiscal sustainability in the medium term or during periods of major structural reforms, as they are defined in article 14.”

De nouveau, ils ne sont pas applicables quand le pays est sous Programme.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

ND

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Non

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le plan stratégique budgétaire à moyen terme (MTFS) couvre chaque sous-secteur du gouvernement général. Les budgets annuels doivent être compatibles avec le MTFS. La supposition légale d'obligations au-delà des budgets annuels est interdite. Un bulletin des résultats en termes de trésorerie de chaque sous-secteur gouvernemental général est publié tous les mois.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La définition est dans la loi (art 37), tandis que la mise en œuvre est pilotée par le Conseil Fiscal, qui rapporte à la fois régulièrement et chaque fois que nécessaire au Parlement et au public.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

La transposition a été accompagnée par une restructuration de la loi budgétaire existante en une nouvelle loi et elle a été pilotée de près par la Commission européenne, dans le cadre des exigences de MoU.

HONGRIE

Q1 - Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

La Hongrie n'étant pas membre de la zone euro, même si elle est une partie contractante du Traité, n'est pas liée par le TSCG. Le cadre budgétaire contient néanmoins de nombreux éléments du Traité, également à la suite de la transposition de la Directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

L'OMT est défini dans la Loi sur les finances publiques comme objectif budgétaire en termes structurels, déterminé en conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance, présenté dans le programme de convergence. Le budget doit toujours être en ligne avec l'objectif à moyen terme, il n'existe donc pas de mécanisme de correction, en soi, ou en d'autres termes, le mécanisme de correction prescrit que s'il y a un écart par rapport à l'objectif à moyen terme, le budget de l'année d'après doit le corriger. Conformément à la Loi, le solde des finances publiques doit également respecter la valeur de référence de 3% du PIB, sauf dans les circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles sont définies dans la Loi sur la stabilité économique comme une croissance négative du PIB réel.

Le Conseil budgétaire (Fiscal Council) est établi par la Loi sur la stabilité économique et est chargé principalement de contrôler la règle du frein à l'endettement (le budget doit assurer la réduction de la dette publique si elle est supérieure à 50% du PIB) incluse dans la Loi fondamentale (Constitution) et précisé dans la Loi sur la stabilité économique.

Les dispositions sur le Conseil budgétaire dans la Loi sur la stabilité économique sont classées comme loi cardinale (nécessite 2/3 des voix). Les autres dispositions mentionnées de la même loi et de la Loi sur les finances publiques sont des lois « normales » (majorité 1/2 des voix).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macroéconomiques, y compris les chiffres du PIB pour l'élaboration du projet de budget sont préparées par le Ministère de l'économie nationale. Le Conseil budgétaire peut exprimer son opinion sur toute question relative aux finances publiques, y compris les prévisions macroéconomiques.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le Conseil budgétaire a un droit de veto sur la loi de finances si le ratio de la dette ne diminue pas chaque année et peut s'exprimer en cas de manque du respect de l'obligation que la dette publique nominale n'augmente pas plus vite que « le taux d'inflation – la croissance du PIB réel / 2 », si le solde budgétaire n'est pas déterminé de manière à ce que le ratio de la dette de

l'administration publique diminue et si le solde budgétaire n'est pas compatible avec la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le déficit ne pouvant dépasser 3% du PIB.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil budgétaire peut exprimer son opinion sur toute question relative aux finances publiques, il n'est néanmoins pas chargé des tâches spécifiques mentionnées ci-dessus. Le Président du Conseil budgétaire est nommé par le Président de la République pour six ans. Ses deux autres membres sont le Gouverneur de la Banque centrale (également nommé par le Président de la République pour six ans) et le Président de la Cour des comptes (désigné par la majorité de 2/3 du Parlement pour douze ans).

Voir Q11.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Voir la question 1 : Le budget doit toujours être en ligne avec l'objectif à moyen terme, il n'existe donc pas de mécanisme de correction, en soi, ou en d'autres termes, le mécanisme de correction prescrit que s'il y a un écart par rapport à l'objectif à moyen terme, le budget de l'année prochaine doit le corriger. Conformément à la Loi, le solde des finances publiques doit également respecter la valeur de référence de 3% du PIB, sauf dans les circonstances exceptionnelles. Les circonstances exceptionnelles sont définies dans la Loi sur la stabilité économique comme une croissance négative du PIB réel.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Le budget doit toujours être préparé en conformité avec l'OMT, il n'existe donc pas de loi spécifique sur la trajectoire d'ajustement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Croissance potentielle	2013	2014	2015
Gouvernement hongrois	0,9	1,2	1,3
OCDE	0,3	0,6	1,1
Commission européenne	0,4	0,9	1,1
Fonds monétaire international	0,5	1,2	1,3

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Loi fondamentale de la Hongrie (Constitution) contient une règle de frein à l'endettement selon laquelle le budget doit veiller à la réduction de la dette publique si elle est supérieure à 50% du PIB. La Loi sur la stabilité économique précise les détails de la règle constitutionnelle: la croissance de la dette publique nominale, calculée en conformité avec les règles fixées par la loi, ne doit pas dépasser la différence entre le taux d'inflation et la moitié de la croissance du PIB réel.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le budget du secteur de l'administration centrale contient également des fonds de sécurité sociale. Les budgets des collectivités locales sont adoptés par les gouvernements locaux. En outre, depuis mi-2013, toute garantie et caution des gouvernements locaux nécessite le consentement préalable du gouvernement, tandis qu'à partir du 1^{er} janvier 2014, l'obligation de fourniture de données préliminaire a été étendue à de nombreuses opérations qui ne nécessitent pas une approbation du gouvernement, et à partir du 1^{er} janvier 2015, un accord sera également requis pour les prêts contractés pour financer les ressources propres des projets financés sur fonds européens.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne participe pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Il débat et adopte en revanche le budget.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Le Conseil budgétaire se compose de trois membres : le Gouverneur de la Banque centrale (M. Gyorgy Matolcsy, ancien ministre des finances), le président de la Cour des Comptes (M. Laszlo Domokos, ancien député FIDESZ) et une personne déléguée par le Président (M. Arpad Kovacs, ancien président de la Cour des Comptes).

Historiquement, le Conseil budgétaire était composé outre le Président et ses adjoints, d'une équipe d'analystes qui permettait de mener en propre les analyses sur l'ensemble des domaines de compétences du Conseil.

La Commission a d'ailleurs recommandé à la Hongrie d'élargir les compétences obligatoires du Conseil budgétaire et d'améliorer la transparence de son activité, y compris l'audit systématique a posteriori du respect des règles budgétaires chiffrées, les prévisions macro-budgétaires et les évaluations d'impact budgétaire des propositions politiques majeures.

IRLANDE

Éléments de contexte général :

L'Irlande a été le seul Etat membre à avoir eu recours au référendum pour ratifier le TSCG et le « oui » l'a emporté avec 60,29% le 31 mai 2012.

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Les dispositions du TSCG ont été transposées dans le droit interne irlandais par la voie législative : le *Fiscal Responsibility Act 2012*³⁴ est une loi ordinaire, entrée en vigueur en décembre 2012. Dans sa section 2, la loi précise que le gouvernement doit s'efforcer de respecter les règles (« *to endeavour to comply with fiscal rules* ») dans leur double dimension, d'équilibre budgétaire et de déficit.

- La loi précise que le budget doit être structurellement en équilibre ou en excédent. Cette exigence est satisfaite si le solde budgétaire annuel structurel est en ligne avec l'objectif à moyen terme ou si la trajectoire d'ajustement tend vers l'objectif à moyen terme. L'objectif à moyen terme est limité à - 0,5% du PIB. Si la dette est nettement sous la barre de 60% du PIB et les risques de soutenabilité des finances publiques sont faibles, la limite de l'objectif à moyen terme est un équilibre structurel annuel de -1% du PIB. Des déviations temporaires sont prévues, en cas de circonstances exceptionnelles (soit un événement imprévu sur lequel l'Etat n'a pas de contrôle et qui a un impact majeur sur les finances publiques, soit une période ralentissement économique sévère), dès lors que le non-respect de la règle budgétaire ne remet pas en cause la soutenabilité budgétaire à moyen terme.
- La dette publique est limitée à 60% du PIB. Lorsqu'elle excède ce plafond, la dette doit être réduite conformément aux règles prévues par le règlement relatif au déficit public excessif, jusqu'à atteindre le seuil de 60%.

Ces dispositions sont complétées par la loi *Ministers and Secretaries Amendment Act* de 2013³⁵. Elle prévoit que chaque année, sur proposition du ministre des finances, le gouvernement fixe le plafond de dépenses pour les 3 ans qui suivent l'exercice en cours. Sur proposition du ministre, le plafond de dépenses de l'Etat pour l'une ou plusieurs années peut être révisé à la hausse ou à la baisse. Le gouvernement décide des montants réservés à chaque ministère, ces plafonds ministériels étant eux-mêmes révisables. Le Parlement est tenu informé du plafond de dépenses de l'Etat et de sa révision. Il est également informé des plafonds de dépenses ministériels et de leur révision.

³⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0039.pdf>

³⁵ <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2013/en.act.2013.0029.pdf>

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques sont élaborées par le *Department of Finance* (DOF). Les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle sont également élaborées par le DOF.

L'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC), créé par le *Fiscal Responsibility Act 2012* (section 8), ne dispose pas de capacité de production statistique en propre. La loi ne prévoit pas que l'IFAC valide ou approuve les hypothèses macroéconomiques, et ne précise pas la procédure dans l'hypothèse où l'IFAC ne serait pas en accord avec la prévision macroéconomique du gouvernement.

L'IFAC a une triple mission :

- une mission de surveillance, et, à ce titre, fournir au moins une fois par an un avis sur le respect des règles budgétaires (« *provide an assessment whether any obligation is being complied with* »). L'avis doit mentionner si des circonstances exceptionnelles existent et ont cessé d'exister, si le gouvernement a failli à respecter l'objectif de déficit, et en cas de mesure de correction, si les progrès sont conformes au plan prévu.
- fournir un avis sur les prévisions macroéconomiques officielles du gouvernement qui sous-tendent le budget et,
- s'agissant du programme de stabilité, indiquer si la politique budgétaire suivie est constitutive d'une gestion économique et budgétaire prudente.

L'avis est adressé au ministre des finances et rendu public dans un délai de 10 jours qui suivent son envoi au ministre.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui (cf. supra)

Dans le cadre de sa mission de surveillance, l'IFAC émet un avis sur l'orientation budgétaire de l'année ou des années concernées et doit indiquer si la politique budgétaire conduite par le gouvernement s'inscrit dans le cadre d'une gestion économique et budgétaire prudente.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- i. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- j. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC) est composé de cinq membres nommés par le ministre des finances pour exercer un mandat de quatre ans reconductible une fois. A la suite de deux mandats consécutifs suit obligatoirement une période de quatre ans d'inéligibilité. Les membres sont choisis en fonction de leur compétence et de leur expérience dans les domaines macroéconomique et budgétaire. Dans sa composition actuelle, un membre de l'IFAC est étranger. Pour la conduite de ses travaux, l'IFAC dispose d'un secrétariat composé de quatre économistes.

Le ministre des finances peut démettre un membre de son mandat après le vote d'une résolution parlementaire, dans certains cas : si un membre rencontre un problème de santé entraînant une incapacité totale ou partielle à exécuter les tâches propres à l'IFAC, dans le cas de mauvaise conduite, et si le ministre estime qu'il y a un conflit d'intérêt majeur avec le membre.³⁶

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La section 6 du *Fiscal Responsibility Act 2012* prévoit que le mécanisme de correction est mis en œuvre dans deux cas :

- si le Conseil constate un dérapage significatif de la position budgétaire et adresse une recommandation à l'Irlande ou,
- si, dans le suivi ultérieur de la recommandation, le gouvernement estime qu'il a failli à respecter la règle budgétaire et constate un dérapage significatif de la position budgétaire par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

La loi ne prévoit pas de définition de « l'écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement. Il en laisse l'appréciation au gouvernement.

Pour corriger le déficit, le gouvernement devra dans le délai de 2 mois après la réception de la recommandation pays du Conseil au titre de l'article 103 paragraphe 4 du traité, préparer et présenter un plan au Parlement précisant les mesures nécessaires pour assurer le respect de la règle budgétaire. La loi se borne à indiquer que le plan devra : (i) prévoir la période pendant laquelle la correction doit être réalisée (si cette période est supérieure à un an, il doit prévoir les cibles annuelles à atteindre), (ii) indiquer le montant des recettes et la nature des mesures de dépenses, et (iii) préciser comment ces mesures s'appliquent aux différents postes budgétaires.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Le *Fiscal Responsibility Act 2012* fait du respect de la trajectoire d'ajustement un des piliers de la règle budgétaire. La loi se limite à indiquer que la condition de la trajectoire d'ajustement est satisfaite si le solde structurel annuel converge vers l'objectif budgétaire à moyen terme « conformément au règlement n°1466/97 ». Il n'est fait mention d'aucune période ou fréquence de révision.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

³⁶ <http://www.fiscalcouncil.ie/about-the-council/members/appointments/>

Le tableau ci-dessous indique les hypothèses de croissance potentielles du DOF, de l'OCDE et de la Commission, issues du *Fiscal Assessment Report 2014*³⁷ de l'IFAC :

ANNEX TABLE A.4: POTENTIAL OUTPUT GROWTH FORECASTS TO 2018

%	2014	2015	2016	2017	2018
SPU 2014	1.5	2.2	2.9	3.3	3.5
OECD (May 2014)	0.8	1.0	0.9	1.4	1.8
EC (Spring 2014)	1.3	2.0	1.4	1.3	1.3

Sources: SPU 2014; ESRI (*Medium-Term Review 2013*); OECD (*Economic Outlook, May 2014*).

Note: The IMF do not publish forecasts of potential output growth.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

L'Irlande fait l'objet d'une procédure de déficit public excessif jusqu'à 2015.

A ce titre, le programme de stabilité fixait les cibles de déficit suivantes : 10,0 % du PIB en 2011, 8,6 % en 2012, 7,2 % en 2013, 4,7 % en 2014 et 2,8 % en 2015. Le programme de stabilité a également confirmé l'objectif à moyen terme en matière de position budgétaire, à savoir – 0,5 % du PIB.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'Irlande dispose d'une structure administrative très centralisée, ne concédant que peu d'autonomie budgétaire aux collectivités locales. Depuis 2012, le budget cumulé des collectivités locales doit être à l'équilibre. Le budget voté par le Parlement intègre les administrations de sécurité sociale à travers la dotation du ministère de la santé.

La *Section 67 du Credit Institution Stabilization Act 2010* interdit à toute collectivité locale et entité publique relevant de l'Etat central d'emprunter sans l'accord du ministre des finances, en application des dispositions des accords de prêts signés avec l'EFSM, l'EFSF au titre du programme d'aide UE-FMI et des accords bilatéraux de prêts signés avec le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement irlandais ne participe pas à l'élaboration de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Il s'assure du respect de la trajectoire annuellement lors du vote du budget.

³⁷ <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2014/06/Chapter-21.pdf>

ITALIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a été ratifié par l’Italie le 23 juillet 2012, par l’adoption de la loi n°114. Il a été transposé dans le droit italien par la loi constitutionnelle du 20 avril 2012, n°1/2012³⁸, qui a permis d’introduire le principe de l’équilibre budgétaire dans la constitution italienne (modification des art. 81, art. 97, art. 117, art. 119). Cette loi constitutionnelle, énonce les grands principes de l’équilibre budgétaire pour toutes les administrations publiques, y compris les administrations territoriales. Pour mémoire, les lois constitutionnelles sont soumises à deux délibérations successives dans chaque chambre, séparées par un intervalle d’au moins trois mois, et adoptées à la majorité absolue des membres lors du second vote (art. 138 de la Constitution). La loi constitutionnelle n°1/2012 complète l’article 81 de la Constitution en précisant que « le contenu de la loi budgétaire, les normes fondamentales et les critères visant à assurer l’équilibre entre les recettes et les dépenses budgétaires et la viabilité de la dette de l’ensemble des administrations publiques sont définis par une loi approuvée à la majorité absolue des membres de chacune des chambres ».

Cette loi sur la mise en œuvre du principe d’équilibre budgétaire au sens de l’article 81.6 de la constitution a été adoptée le 24 décembre 2012³⁹. Elle contient toutes les dispositions relatives à l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement pour l’élaboration des projets de loi de finance (*Documento di economia e finanza- DEF*), notamment celles concernant le PIB et la croissance potentielle, sont élaborées par le Département du trésor italien. A partir du projet de loi de finances pour 2015, elles seront validées par le « Bureau parlementaire du budget » (*Ufficio parlamentare di bilancio-UPB*), qui a été constitué par le décret du 30 avril 2014⁴⁰. Les missions de l’UPB sont fixées par l’article 18 de la loi 243/2012, et comprennent en particulier l’élaboration de prévisions économiques, la validation des prévisions du Ministère de l’économie et des finances, et l’évaluation de l’impact des mesures législatives sur l’économie italienne. L’UPB doit également donner son avis lorsque le Gouvernement souhaite s’éloigner de la trajectoire d’ajustement pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Alors qu’il n’existait jusqu’à présent aucun organisme indépendant pour vérifier les prévisions du gouvernement, l’UPB a envoyé pour la première fois ses observations au Ministère des

³⁸ Parution au Journal Officiel n°95, le 23 avril 2012.

³⁹ Loi 2012/243 portant dispositions pour la mise en œuvre de l’équilibre budgétaire aux sens de l’article 81 de la Constitution, parue au Journal Officiel n°12, le 15 janvier 2013.

⁴⁰ Parution au Journal Officiel n°101, le 3 mai 2014.

finances sur le cadre macro-économique italien le 22 septembre, en amont de la présentation de la mise à jour du DEF 2014.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L'institution en charge de contrôler le respect des règles budgétaires nationales et européennes et d'avaliser les hypothèses macroéconomiques est l'*Ufficio parlamentare di bilancio*.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

L'*Ufficio parlamentare di bilancio* est composé d'un Conseil de trois membres, assisté par un personnel sélectionné en fonction de ses compétences dans le domaine de l'économie et des finances publiques. Selon l'article 16 paragraphe 2 de la loi n°243/2012, les membres du conseil de l'UPB sont nommés pour six ans par un décret adopté conjointement par le Président du Sénat et le Président de la Chambre des députés. Ils sont choisis parmi une liste de dix personnes reconnues indépendantes et expertes dans les domaines de l'économie et de finances publiques, établie à la majorité des deux tiers des membres des commissions parlementaires compétentes en matière de finances publiques. Le Président de l'UPB Giuseppe Pisauro, ainsi que les deux autres membres du Conseil, Chiara Goretti et Alberto Zanardi, ont été nommés par décret le 30 avril 2014.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'article 8 de la loi n°243/2012 régit la mise en œuvre du mécanisme de correction budgétaire. Le Gouvernement vérifie s'il existe un écart trop important du solde structurel par rapport aux résultats de l'exercice précédent en termes cumulés, ou aux résultats des deux exercices précédents. Cet « écart important » est défini comme « égal ou supérieur à l'écart considéré comme significatif par le règlement européen ». Si le Gouvernement estime que cet écart aura des conséquences sur les résultats prévus, il peut proposer la mise en œuvre du mécanisme de correction budgétaire dans ses documents de programmation financière et budgétaire. Ces documents, soumis au vote de la Chambre des députés et du Sénat, doivent identifier les causes de cet écart et les mesures à mettre en œuvre au plus tard lors de l'exercice budgétaire suivant afin de respecter l'objectif de moyen-terme.

L'article 6 de la loi n°243/2012 définit comme suit les « circonstances exceptionnelles » qui peuvent justifier le non-respect temporaire de la trajectoire d'ajustement:

- périodes de grave récession économique dans la zone euro ou toute l'Union européenne ;
- événements extraordinaires en dehors du contrôle de l'État, tels que de graves crises financières ou des catastrophes naturelles ayant des conséquences importantes sur les finances du pays.

Si le Gouvernement estime indispensable de s'éloigner de la trajectoire d'ajustement dans de telles circonstances, il doit consulter la Commission européenne et saisir les deux chambres parlementaires. La demande doit présenter une mise à jour de la programmation financière, préciser la durée de la déviation de la trajectoire d'ajustement et l'utilisation des ressources supplémentaires, ainsi que le plan de retour à l'objectif de programmation financière. Les deux chambres doivent autoriser cette déviation de la trajectoire d'ajustement à la majorité absolue de leurs membres.

Le 16 avril 2014, dans son courrier au Commissaire Siim Kallas accompagnant la transmission du DEF, le Ministre des finances Pier Carlo Padoan informait ainsi le Commissaire que l'Italie avait eu recours à l'article 6 de la loi 243/2012 et aux « circonstances exceptionnelles » pour dévier de l'objectif de dette et être en mesure de rembourser les arriérés de paiement des administrations publiques.

La sortie des « circonstances exceptionnelles » et du mécanisme de correction budgétaire est également votée à la majorité absolue des deux chambres et mise en œuvre à partir de l'exercice suivant les exercices pour lesquels la déviation de la trajectoire d'ajustement a été demandée, en tenant compte de la conjoncture économique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire d'ajustement est définie dans le Programme de stabilité, qui figure dans le *Documento di economia e di finanza* (DEF, cf. question 10). Le DEF, document de programmation économique et financière qui trace le cadrage macroéconomique et financier de la loi de finances successive, fait l'objet d'un vote d'approbation par le Parlement.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Hypothèses de croissance potentielle (en %)	2013	2014 prev	2015 prev
Gouvernement (Prog. Stabilité avril 2014 ⁴¹)	-0,4	-0,1	0,3
Comm. Européenne (mai 2014)	-0,4	-0,2	0,1
FMI (art. IV, septembre 2014)	-0,4	-0,1	0,0
OCDE (septembre 2014)	-0,5	0,0	0,3

Le programme de stabilité présenté par le Gouvernement italien en avril 2014 prévoit une croissance potentielle globalement en ligne avec celle retenue dans les prévisions de la Commission européenne, quoique légèrement plus forte, avec à la clef un *output gap* un peu plus creusé (-3,7% en 2014 et -2,7% en 2015). Ainsi, sous les hypothèses du Gouvernement italien, la composante cyclique du déficit est

⁴¹ Ces prévisions devraient être révisées lors de la mise à jour du DEF le 1er octobre.

légèrement plus importante, et par conséquent l'ajustement structurel nécessaire afin de converger vers l'OMT est un peu moins important que selon les prévisions de la Commission européenne.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le Parlement italien adopte chaque année dans le cadre de la loi de finances le Pacte de stabilité interne, qui définit des objectifs de programmation budgétaire pour les collectivités locales en accord avec la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques⁴². Les régions et les communes doivent respecter les objectifs définis par ce pacte lors de l'adoption de leur budget.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les obligations des régions, des communes et des provinces concernant le respect de l'équilibre budgétaire sont énumérées à l'article 9 de la loi n°243/2012. En cas de solde structurel négatif, les administrations publiques locales doivent adopter des mesures afin d'assurer l'équilibre budgétaire dans les trois ans. Les objectifs de programmations financière, les sanctions applicables aux APUL qui ne respectent pas ces règles et les bonus aux APUL vertueuses sont définis par la loi en accord avec la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont intégrées aux lois budgétaires générales. Le Parlement est néanmoins amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les ASSO, notamment les « plafonds pour les dépenses pharmaceutiques » et le « Pacte pour la santé ». Le Pacte pour la santé est un accord financier entre le gouvernement et les régions afin de programmer les dépenses de santé de l'État pour une période de trois ans. Le pacte pour 2014-2016 a prévu de réorganiser le système de santé.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement examine chaque année avant le 10 avril le "Document d'économie et finance" (*Documento di Economia e Finanza*- DEF) transmis par le Gouvernement⁴³. Ce document contient le Programme de stabilité et le Programme national de réformes, qui définissent la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Après l'examen du DEF par les chambres et son approbation par une résolution, il est envoyé aux institutions européennes avant le 30 avril. Avant le 20 septembre de la même année, le Gouvernement envoie aux chambres et à la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques la « note de mise à jour du DEF » (*Nota di aggiornamento del DEF*) dans lequel il actualise les prévisions macroéconomiques et de finances publiques. La décision de finance publique adoptée après les délibérations parlementaires contient les objectifs de politique économique et le cadre des

⁴² Cet organisme créé par loi n°42/2009 réunit les représentants des différents niveaux de gouvernement, qui définissent les objectifs de finances publiques pour les sous-secteurs institutionnels et contrôlent le respect de ces objectifs.

⁴³ D'après l'article 81 de la constitution italienne « les chambres approuvent chaque année par la loi le budget et le bilan consécutif présenté par le Gouvernement. ». Le contenu de la loi budgétaire et les critères visant à assurer l'équilibre budgétaire sont définis par une loi adoptée à la majorité absolue des membres de chaque chambre.

prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour une période d'au moins trois ans et définit les objectifs pour les administrations centrales, les administrations locales et les organismes de sécurité sociale (art. 10 de la loi n°196/2009).

Afin de contrôler le respect de la trajectoire des finances publiques, le Parlement adopte avant le mois d'avril de chaque année le rapport général sur la situation économique du Pays (*Relazione generale sulla situazione economica del paese- RGE*). Le Ministère de l'économie et des finances présente également au parlement avant le 1^{er} juillet un rapport sur l'impact des mesures contenues dans les lois de finances de l'exercice précédent sur les finances publiques.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Non.

LETONIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, les mécanismes de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Le TSCG a été ratifié le 31 mai 2012 par le parlement letton ;

La loi sur la discipline budgétaire a été votée le 31 janvier 2013 (3^{ème} lecture) avec une entrée en vigueur le 6 mars 2013. Elle a été transposée en droit national le titre III du TSCG. Cette loi est une loi ordinaire. En vertu de cette loi, deux autres textes législatifs sont annuellement votés :

- une loi-cadre, « Framework Law », fixant un cadre budgétaire triannuel (2014-2016, modifié chaque année, et contraignante quant aux indicateurs financiers (plafonds des dépenses et administrations)
- une loi annuelle budgétaire (PLF).

Pour l’exercice budgétaire 2013, ces deux textes ont été votés par le Parlement le 7 novembre 2013. Pour l’exercice budgétaire 2014, compte tenu du déroulement des élections législatives le 4 octobre 2014, le gouvernement sortant donnera une approbation de principe le 14 octobre au projet de budget avant transmission à la Commission européenne le 15 octobre. Le nouveau parlement aura ensuite d’un délai de quatre mois pour voter la loi annuelle budgétaire.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Toutes les prévisions économiques du gouvernement sont élaborées conjointement par le ministère des Finances avec l’appui du ministère de l’Economie et de la Banque centrale de Lettonie sur des sujets techniques de leur compétence.

Q3 - L’institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d’avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

L’institution en charge de contrôler le bon respect du mécanisme de surveillance budgétaire est le Conseil budgétaire (Fiscal Council) qui a pour mission aussi d’avaliser les projections macroéconomiques. Cette autorité indépendante, créée le 1^{er} janvier 2004, a tenu sa première réunion le 25 février 2014.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- c. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil Budgétaire est composé de 6 membres, désignés pour 6 ans.

Trois membres ont été proposés par le ministère des Finances :

- Président, Janis Platais, consultant en Finances publiques
- Ūlo Kaasik, vice-président de la banque centrale de Lettonie
- Ingars Erins, vice-chancelier de l'université technique de Riga

Les trois autres membres ont été désignés par le Parlement

- Martins Kazaks, chef économiste de la Swedbank
- Morten Hansen, directeur du département économie de la Stockholm School of Economy.
- Insis Feiferis, de l'association des banques.

Ces membres agissent bénévolement. Ils sont indemnisés pour leur participation aux réunions.

- d. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil budgétaire (Fiscal Council) a aussi mandat d'avaliser les prévisions macroéconomiques du ministère des Finances. Son avis est non contraignant. Il peut produire des prévisions.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

- L'écart vis-à-vis du déficit structurel ne peut pas être supérieur à 0,5%.
- Les règles budgétaires ont pour finalité de faire converger le budget sur l'objectif de moyen terme fixé à 0,5% du PIB selon la norme nationale qui est plus volontariste que l'objectif d'OMT qui a aussi été retenu et fixé à -1% pour satisfaire à la méthodologie de la Commission européenne.
- Par ailleurs, est prévu un mécanisme automatique de correction basé sur la méthodologie suisse du « *frein à l'endettement* » (Swiss debt brake rules). Si les déviations cumulées sont négatives et supérieures à 0,5%, la correction est automatiquement mise en œuvre par la modification structurelle du plan pluriannuel budgétaire jusqu'à ce que la déviation soit totalement compensée.

Les circonstances exceptionnelles :

- Catastrophes naturelles, désastres et autres pertes matérielles causés par des processus naturels et sociaux si supérieurs à 0,1% du PIB
- En cas d'atteinte à la sécurité nationale du pays conformément à l'article 62 de la Constitution lettone.
- En cas de sévère retournement économique (récession).

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La loi annuelle sur le budget préconise la trajectoire du solde structurel. Il s'agit d'une loi ordinaire.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI). Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Pour mémoire, les prévisions de croissance ont été revues à la baisse le 4 septembre dernier. La croissance devrait s'élever à 2,9% cette année (contre 4%), et 2,8% en 2015 (4%).

En 2013, le déficit budgétaire s'est élevé à 1% du PIB. La dernière prévision du gouvernement fait état d'un déficit maintenu à 0,9% en 2014 et 0,8% en 2015.

Programme de stabilité 2014

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
OMT national	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
OMT * pacte de stabilité	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
Objectif de solde structurel	1%	1%	1%	-0,9%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
Croissance potentielle	3,3%	3,8%	4,1%	4,2%			

**Selon méthodologie européenne.*

La Commission prévoyait une croissance potentielle supérieure. Le gouvernement a délibérément fait le choix d'une hypothèse moins optimiste.

Commission européenne

Prévision de la Commission européenne (mai 2014).	2012	2013	2014	2015
Solde structurel	-0,1%	-1,0%	-1,4%	-1,9%
Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles	-0,7	-1,0	-1,4	-1,9
Déficit nominal	-1,3	-1,0	-1,0	-1,1%

FMI

Croissance potentielle estimée à 4% en 2013 et 2014.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Pour mémoire, l'endettement public extérieur est en phase de contraction, soit 35,3% du PIB à fin 2013 (source FMI).

Le taux de croissance de la dépense publique ne peut pas être supérieur au taux moyen de la croissance potentielle. Enfin, l'endettement public doit être inférieur à 60% du PIB.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

La loi budgétaire annuelle prévoit que le ministère des Finances peut suspendre et réduire les allocations de ressources susceptibles d'être transférées aux autres administrations sur une période de trois mois dans les cas suivants :

- Quand les recettes sont inférieures de 0,5% du PIB aux prévisions initiales
- Quand le déficit cumulé du budget est supérieur à 0,5% du PIB.
- Si les fonds du Trésor sont insuffisants pour couvrir les dépenses du mois M+1
- Si les administrations autres, collectivités locales et entreprises publiques ont méconnu les prescriptions de la loi annuelle budgétaire.

A l'égard des collectivités locales, le Trésor peut également suspendre le versement des allocations de la collectivité défailante.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement letton intervient lors de deux lectures du texte. Selon l'article 66 de la Constitution, avant le début de l'année budgétaire, il fixe les revenus et dépenses publiques conformément au budget remis par le Conseil des ministres. Toutes décisions sur des dépenses publiques non prévues dans le projet de budget, doit prévoir les ressources budgétaires pour financer ces nouvelles mesures.

La responsabilité du Budget est de la compétence du Conseil des ministres qui a préalablement approuvé le projet de budget réalisé par le ministère des Finances et qui transmet ensuite le texte au parlement. Les prévisions macroéconomiques sont de la compétence du ministère des Finances et non du parlement. Les arbitrages budgétaires ont ainsi lieu traditionnellement au sein du gouvernement entre les partis de la coalition gouvernementale.

Ainsi, lors de la première lecture, le parlement avalise les projections économiques et les plafonds de recettes et de dépenses publiques. La deuxième lecture est une approbation de principe. Si le parlement conteste certains points du budget, il appartient au cabinet de prendre l'initiative éventuellement de demander au ministère des Finances de refaire des propositions sur les points soulevés. Le nouveau texte est ensuite soumis à l'approbation du conseil des ministres qui transmet le texte au Parlement.

LITUANIE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le TSCG exige que les règles du pacte budgétaire prennent effet dans le droit national "par des dispositions de force obligatoire et caractère permanent, de préférence constitutionnelle, ou autrement garanti d'être pleinement respectées et suivies tout au long des processus budgétaires nationaux» (article 3 (2)).

La Lituanie a transposé les règles du TSCG dans la loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire. Au printemps 2014, le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire a été soumis au Parlement de la République de Lituanie (Seimas). Le but de cette loi est de fournir les conditions pour la création d'un budget équilibré dans le cycle économique tel que précisé dans le Traité budgétaire ratifié.

La loi prévoit également la création d'une Institution de contrôle de la politique budgétaire (BPCI- Budget Policy Control Institution). L'Office national d'audit de Lituanie (National Audit Office of Lithuania) exécutera les fonctions du BPCI. La loi entrera en vigueur à la date à partir de laquelle le Conseil de l'UE supprimera la dérogation pour la République de Lituanie par la procédure prévue dans la première phrase de l'article 140 (1) et le premier paragraphe de l'article 140 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les définitions utilisées dans la loi sont les suivantes :

- OMT - un indicateur structurel de solde des administrations publiques qui doit être atteint dans les quatre années successives ou plus courte période en omettant l'année faisant l'objet de circonstances exceptionnelles.
- BPCI - une institution autorisée à soumettre au parlement (Seimas) de la République de Lituanie et de publier les conclusions établies par la présente loi.
- Circonstances exceptionnelles - un événement qui ne peut être contrôlé par les autorités gouvernementales et qui présente un effet significatif sur la situation financière du secteur des administrations publiques, ou une récession économique grave, tel qu'établi dans le règlement (CE) n° 1466/97 du 7 Juillet 1997 sur le renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que sur la surveillance et la coordination des politiques économiques (JO L 2004 édition spéciale, Chapitre 10, volume 10, p. 84) modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 Novembre 2011 (JO 2011 L 306, p 84.) (ci-après - le règlement (CE) n° 1466/97).
- Cible annuelle structurelle (Structural impetus target) : écart par rapport à l'objectif à moyen terme du solde structurel des administrations publiques de l'année concernée, mesurée en pourcentage du produit intérieur brut (ci-après - le PIB) à prix courants et arrondis à une décimale⁴⁴.

⁴⁴ Structural impetus target – a target towards the medium-term objective of the impetus of the structural general government balance indicator of the year concerned measured as a percentage from the gross domestic product (hereinafter – the GDP) at current prices and rounded to one decimal place.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Depuis un certain temps, les prévisions macroéconomiques sont produites par le ministère des Finances. A compter de 2015, les prévisions macro-économiques produites par le ministère des Finances seront approuvées par la BPCI.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

Les procédures de nomination des membres sont les mêmes que celles applicables aux fonctionnaires de l'Office national d'audit de Lituanie, conformément à la Loi sur l'Office national d'audit de Lituanie. La structure de l'Office national d'audit de Lituanie comprend des départements, divisions et / ou d'autres services nécessaires à l'exercice des fonctions d'audit des finances publiques et du contrôle de la politique budgétaire.

Conformément aux objectifs fixés par le Bureau national d'audit de Lituanie, les départements et divisions établissent des plans d'activités stratégiques ou annuels ainsi que le nombre de postes de fonctionnaires et d'employés travaillant dans le cadre de contrats de travail. L'Auditeur général établit et approuve les nominations, la composition des unités structurelles de l'Office et la réglementation de leurs fonctions d'audit national.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

L'établissement et l'annulation de circonstances exceptionnelles

Les circonstances exceptionnelles seront établies suivant les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97. La mise en place et l'annulation des circonstances exceptionnelles sont initiées par le Gouvernement de la République de Lituanie ou l'une de ses institutions agréées, par avis public ainsi que sur présentation d'un scénario de développement économique mis à jour pour approbation. Un événement dû à des circonstances exceptionnelles est considéré comme établi ou annulé lorsque l'institution de contrôle publie ses conclusions sur la conformité de la situation envisagée à la définition des circonstances exceptionnelles, conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et soumet ses conclusions sur l'approbation du scénario de développement économique. Au cours de la période de validité de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement de la République de Lituanie (ou ses institutions agréées) publie au moins une fois par trimestre le scénario de développement économique, et la BPCI soumet ses conclusions sur son approbation.

Procédures appliquées en cas de non-exécution de la cible annuelle structurelle (Structural impetus target)

Si le Gouvernement de la République de Lituanie (ou ses institutions agréées) indique dans son rapport que la cible structurelle n'a pas été mise en œuvre, le Gouvernement de la République de Lituanie, s'appuyant sur le rapport de mise en œuvre de la cible pour la dernière année et sur le dernier indicateur de solde budgétaire pour la dernière année, soumet par écrit au Seimas et à la BPCI une notification sur les raisons d'inexécution de la cible structurelle et les mesures prises pour sa mise en œuvre. Cette information est également présentée oralement au Seimas.

La BPCI fournit au parlement (Seimas) ses conclusions sur la validité des motifs de non-accomplissement de la cible structurelle et l'éligibilité des mesures pour la mise en œuvre de la cible.

Moins d'un mois à partir de la date de réception des conclusions de la BPCI, le Gouvernement de la République de Lituanie transmet au Seimas son avis sur les raisons finales d'inexécution de la cible structurelle et les mesures pour la mise en œuvre de la cible. Le Gouvernement de la République de Lituanie, s'appuyant sur le projet de loi de finances, soumet au Seimas les informations sur les mesures envisagées par le gouvernement pour la mise en œuvre de la cible structurelle.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

La mise en place de l'objectif à moyen terme

L'objectif à moyen terme est établi selon les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et, sans préjudice de ces dispositions, remplit les conditions supplémentaires suivantes :

- 1) l'objectif à moyen terme est fixé le 15 mars de l'année en cours par un acte juridique du Seimas de la République de Lituanie, mais dans un intervalle minimum de quatre ans ;
- 2) autres conditions prévues par le Traité budgétaire.

La mise en place de la cible structurelle annuelle (Structural Impetus Target)

La cible structurelle est établie en conformité avec les dispositions du règlement (CE) n° 1466/97 et du règlement (CE) n° 1467/97.

1. Dans l'année suivant celle où le déficit public a été inférieur (ou prévu d'être inférieur) à 3% du PIB ou lorsque l'indicateur (prévu ou réel) de solde budgétaire structurel est inférieur à l'objectif de moyen terme de plus de 2 points de pourcentage du PIB, une cible structurelle est établie, fixant que l'objectif à moyen terme doit être atteint dans les quatre années successives, voire une période plus courte à partir de l'année où la décision du Conseil de l'Union européenne sur l'existence du déficit excessif en Lituanie est abrogée ou lorsque l'objectif à moyen terme a été atteint pour la dernière fois, et en omettant seulement l'année de circonstances exceptionnelles.

2. Si, dans la deuxième année et les années suivant l'année où l'objectif à moyen terme a été atteint (ou est prévu d'être atteint), l'indicateur structurel de solde public n'est pas de plus de 2 points de pourcentage du PIB en dessous de l'objectif à moyen terme, une cible structurelle est établie pour atteindre l'objectif à moyen terme dans les deux ans, en omettant l'année de circonstances exceptionnelles.

3. Pour l'année pour laquelle les recommandations du Conseil de l'Union européenne en vue de mettre un terme à la situation de déficit public excessif (ci-après - les recommandations) sont appliquées, une cible sera établie en conformité avec un indicateur de solde structurel des administrations publiques dans la mesure nécessaire pour réduire le déficit public à moins de 3% du PIB de l'année indiquée dans les recommandations.

4. Les cibles structurelles pour l'année en cours et les années ultérieures, ainsi que leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes, sont définies le 30 Juin de l'année en cours par un acte juridique du Seimas, mais pas plus tard qu'avant l'adoption de la loi de finances de l'année prévue ou de

l'adoption de la loi modifiant la loi sur le budget de l'année en cours. Le Gouvernement de la République de Lituanie fournit des propositions au Seimas sur des cibles structurelles et leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes. Le Gouvernement de la République de Lituanie fait également des propositions de mesures et directives à mettre en place pour la mise en œuvre de ces cibles. Le Seimas peut mettre en place des cibles structurelles et leurs lignes directrices pour les années de moyen terme restantes seulement après réception des conclusions de la BPCI sur la conformité des cibles structurelles et des lignes directrices et de leurs mesures de mise en œuvre proposées au Seimas par le Gouvernement de la République de la Lituanie, selon les exigences de date d'achèvement de l'objectif de moyen terme fixées aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.

5. Les cibles structurelles ainsi que leurs lignes directrices pour les années suivant l'OMT sont proposées par le Gouvernement de la République de Lituanie au Seimas et sont mises en place par le Seimas seulement pour les années pendant lesquelles le déficit public, prévu ou actuel, est inférieur à l'OMT.

6. Les cibles structurelles ne sont pas être mises en place durant une année de circonstances exceptionnelles.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ?

Les calculs du PIB potentiel réalisés par le ministère des Finances sont utilisés pour définir la trajectoire d'ajustement vers l'OMT.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles prévues dans le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire⁴⁵, soumise au printemps 2014 au Seimas, prévoient ce qui suit :

1. La mise en œuvre des engagements prévus dans le Traité budgétaire concourent à l'équilibre budgétaire. Chaque année, à l'exception d'une année de circonstances exceptionnelles, au moins une des conditions suivantes est satisfaite:

- 1) lorsque le secteur public est en fait en surplus, tel qu'estimé par l'indicateur de solde budgétaire structurel ;
- 2) lorsque l'indicateur de solde budgétaire structurel est inférieur en valeur absolue à l'objectif à moyen terme en valeur absolue et est chaque année en baisse, à l'exception de l'année où l'indicateur d'écart de production est négatif ;
- 3) lorsque l'indicateur de solde budgétaire structurel en valeur absolue est inférieur à l'objectif à moyen terme en valeur absolue de l'année où l'écart de production est négatif ;
- 4) lorsque la valeur absolue de la variation annuelle effective du solde structurel des administrations publiques est inférieure à la valeur absolue de la cible annuelle structurelle.

2. Chaque année, dans le cadre de la préparation, l'approbation et l'amendement des projets de lois ou de leurs projets de lois modificatives relatifs à l'approbation des budgets des administrations publiques, il est prévu que pour les crédits programmés dépassant 3% du PIB à prix courants, lorsque le solde des

⁴⁵ Surplus General Government Sector and General Government Spending Growth Limitation Rules

administrations publiques des 5 dernières années est négatif, la croissance moyenne de ces crédits ne doit pas dépasser 0,5% de la croissance potentielle.

La règle de limitation de la croissance des dépenses est appliquée afin d'assurer une discipline budgétaire, mais elle ne s'applique pas dans l'un des cas suivants :

- 1) la croissance du PIB lituanien à prix courants calculés sur la base des quatre derniers trimestres de l'année est inférieure à la croissance multi-annuelle du PIB de l'Union européenne à prix courants, augmentée de 2 points de pourcentage ;
- 2) l'indicateur de solde budgétaire représente au moins 1 point de pourcentage du PIB ;
- 3) la moyenne arithmétique du solde structurel des administrations publiques sur au moins cinq années consécutives est excédentaire, d'au moins 0,1% du PIB ;
- 4) si les crédits publics prévus des budgets pour l'année en cours dépassent 3% du PIB à prix courants, sont modifiés et les recettes sont telles que le solde structurel des administrations publiques n'est pas inférieur à celui anticipé avant le changement ;
- 5) l'indicateur d'écart de production pour l'année en question, calculé sur la base du scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de ses institutions agréées, pour l'approbation de laquelle l'Institution de contrôle a publié sa conclusion, est négatif.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les règles budgétaires du Gouvernement relatives aux sous-secteurs (prévues dans le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de Traité budgétaire) établissent ce qui suit:

1. Chaque budget attribué au secteur des administrations publiques, à l'exception du budget du Fonds d'assurance sociale de l'État de la République de Lituanie, du budget de l'État et des budgets dont les crédits prévus ne dépassent pas 0,3% du PIB de la dernière année à prix courants, est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre afin que le budget concerné, mesuré par son solde structurel, soit en excédent ou équilibré.
2. Le budget du Fonds d'assurance sociale de l'État de la République de Lituanie pour l'année concernée est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre de sorte que son déficit structurel, calculé sur base de l'exercice, ne puisse croître que dans l'année où, selon le scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de son organisme agréé, approuvé par l'institution de contrôle, un écart de production négatif est prévu.
3. Chaque budget attribué au secteur des administrations publiques, dont les crédits ne dépassent pas 0,3% du PIB de la dernière année, à prix courants, est programmé, approuvé, modifié et mis en œuvre de telle sorte que les crédits du budget concerné ne dépassent pas les recettes, à l'exception de l'année où, selon le scénario de développement économique publié par le gouvernement de la République de Lituanie ou de son organisme agréé, approuvé par l'institution de contrôle, un écart de production négatif est prévu. Dans ce dernier cas, les crédits ne peuvent pas excéder les recettes de plus de 1,5%.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Selon le projet de loi constitutionnelle sur la mise en œuvre du Traité budgétaire, l'OMT doit être fixé par un acte juridique du Seimas de la République de Lituanie. Le gouvernement fait rapport sur la mise en œuvre de la dernière cible annuelle structurelle au Seimas. Si le gouvernement, dans ce rapport,

indique que la cible annuelle structurelle n'a pas été atteinte, il doit soumettre les raisons pour lesquelles elle n'a pas été atteinte et les mesures pour sa mise en œuvre. Cette information est également présentée oralement aux Seimas de la République de Lituanie.

Q11 - Is there any weakness that can be identified in the way the transposition has been processed?

Non.

LUXEMBOURG

Eléments de contexte général :

Selon le projet de plan budgétaire transmis à la Commission le 15 octobre dernier, le solde public nominal du Luxembourg sera de +0,2% du PIB en 2014 et la dette publique représentera 23% du PIB.

En juillet 2013, le gouvernement a soumis au Parlement un premier projet de loi relatif à la transposition des dispositions de la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. La loi devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2014, mais son adoption a été retardée par la démission du gouvernement en juillet. Le second projet de loi, révisant le premier et déposé en mars 2014, a été voté par les députés le 9 juillet 2014.

Le ministère des Finances du Luxembourg a sollicité l'avis de la BCE sur le premier projet de loi transposant le TSCG, car les autorités luxembourgeoises comptaient confier, dans le premier projet de loi, à la Banque Centrale Luxembourgeoise de nouvelles missions⁴⁶ : surveiller le respect des nouvelles règles budgétaires européennes et évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire des administrations publiques.

Dans son avis rendu le 18 décembre 2013⁴⁷, la BCE a estimé que ces nouvelles missions confiées à la BCL risquaient de porter atteinte à ses missions de politique monétaire et à son indépendance. Un projet de loi révisé, déposé au Parlement en mars 2014, a donc prévu notamment de confier la tâche de contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires à un nouvel organisme, le Conseil national des finances publiques.

La BCE a profité de cette occasion pour donner son avis sur l'ensemble du projet de loi confectionné par le gouvernement luxembourgeois, qui a pour objectif d'améliorer le cadre budgétaire national en ce qui concerne la cohérence avec le cadre de gouvernance renforcée de l'Union et la viabilité des finances publiques. La BCE a émis un avis assez critique sur les modalités de mise en œuvre du TSCG au Luxembourg comme prévu dans le premier projet de Loi.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment

⁴⁶ Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil, les autorités de l'État membre concerné consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, sauf lorsque ces dispositions ont pour objet exclusif la transposition d'actes juridiques de l'Union dans le droit des États membres.

⁴⁷ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_90_f-sign.pdf

ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est une loi ordinaire publié le 12 juillet 2014⁴⁸ et n'a donc fait l'objet d'aucune procédure d'adoption spécifique.

Dans son avis rendu le 18 décembre 2013⁴⁹, la BCE a fait observer aux autorités luxembourgeoises que le projet de loi a été conçu comme un texte législatif ordinaire, qui pourrait être modifié par toute autre loi ordinaire (y compris une loi budgétaire). La BCE a invité les autorités luxembourgeoises à revoir la forme de l'instrument juridique national mettant en œuvre le TSCG dans la mesure où la simple adoption du projet de loi, tout en constituant une étape opportune et nécessaire dans la mise en œuvre du TSCG, ne garantit pas la primauté de la règle posée par l'article 3, paragraphe 1, du TSCG dans le système juridique luxembourgeois. La BCE proposait qu'une solution qui pourrait être envisagée par les autorités du Luxembourg consiste à reprendre le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution du Luxembourg. Les recommandations de la BCE n'ont pas été suivies d'effet par les autorités.

En effet, le Gouvernement a suivi les avis du Conseil d'Etat lequel a considéré que l'introduction en droit national de la règle de l'équilibre budgétaire, exigée à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG, ne requiert pas une modification préalable de la Constitution⁵⁰. Le Conseil d'Etat souligne que le TSCG oblige les Etats contractants à inscrire la règle de l'équilibre budgétaire dans le droit national, mais qu'il leur laisse le choix entre une consécration constitutionnelle ou non de cette règle. Il n'est donc pas nécessaire de faire dépendre l'adoption de la loi de ratification du TSCG d'un ancrage constitutionnel de la règle de l'équilibre budgétaire. La même chose vaut pour le mécanisme automatique de correction.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le « Conseil national des finances publiques », est seulement chargé d'évaluer les prévisions macroéconomiques de manière indépendante, ce qui implique que l'élaboration des prévisions reviendrait normalement au Comité de prévision, organe informel mis en place en 2010. le programme du Gouvernement de coalition prévoit de l'institutionnaliser et de le renforcer sous le titre de « Comité économique et financier national »⁵¹.

Au Luxembourg un Comité de prévision est chargé de la rédaction des analyses dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du Programme national de réforme (PNR). Il est composé

⁴⁸http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/132/320/133119.pdf

⁴⁹http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/fr_con_2013_90_f-sign.pdf

⁵⁰http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/168/258/126577.pdf

⁵¹ Programme gouvernemental 2013 : « Sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances, l'actuel «comité de prévision» informel sera institutionnalisé et renforcé sous le titre de «comité économique et financier national». Un règlement ministériel en fixera la composition, le fonctionnement et les missions. Le comité aura, notamment, pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du plan national de réforme, du programme de stabilité ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. Le comité propose au Gouvernement un calendrier général des travaux à fournir dans le cadre du «semestre européen». Le Comité adoptera un scénario macro-économique sur base des prévisions du STATEC, à politique inchangée. Il examinera l'impact des mesures de politique économique et budgétaire que le Gouvernement lui soumet. Le comité coordonne les réponses aux avis et recommandations de la Commission et du Conseil dans le cadre du semestre européen ». (p.24)

notamment de représentants de différents ministères, des administrations fiscales, de l'institut statistique (Statec), membres d'inspection, ainsi que du superviseur financier (CSSF).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le « Conseil national des finances publiques », est à la fois chargé de la vérification du respect de la règle budgétaire, de l'application du mécanisme de correction automatique, et d'évaluer les prévisions macroéconomiques de manière indépendante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil national des finances publiques se compose des membres suivants:

- deux membres proposés par la Chambre des Députés parmi des personnalités du secteur privé, reconnues pour leur compétence en matière financière et économique;
- un membre proposé par la Cour des comptes;
- un membre proposé par les Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture;
- un membre proposé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et par la Chambre des Salariés;
- deux membres proposés par le Gouvernement.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem. Le Conseil national des finances publiques sera également chargé d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Selon l'article 6 de la Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, un écart entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du PIB aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives.

En vertu de l'article 6, si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement, et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations.

Le Conseil national des finances publiques est chargé de surveiller l'application du mécanisme de correction.

La BCE regrette que la loi ne détaille pas suffisamment les particularités du mécanisme de correction. En particulier, l'article 6 prévoit seulement que le gouvernement doit inscrire des mesures pour rétablir la trajectoire d'ajustement telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle, au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir. Dans ce contexte, la BCE a recommandé au législateur luxembourgeois d'envisager l'adoption de délais plus stricts pour la prise de mesures correctives, qui permettraient d'accélérer la mise en œuvre et de renforcer l'automatisme. En outre, la BCE n'a souligné que le projet de Loi ne précise pas la nature des mesures à prendre, les laissant à l'entière discrétion du gouvernement, ce que la BCE estime n'est pas conforme aux dispositions déjà évoquées du TSCG et du Principe commun. Une coordination efficace entre les différents niveaux de l'administration pourrait être envisagée à cette fin.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Il est prévu que c'est une loi de programmation financière pluriannuelle qui détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques.

La loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes. Elle a pour vocation de constituer le fondement de l'actualisation du programme de stabilité et de croissance.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

Dans le droit constitutionnel luxembourgeois, la loi budgétaire est au même niveau que la loi de programmation financière pluriannuelle au plan de la hiérarchie des normes. Par conséquent, le Conseil d'Etat admet le choix de la loi ordinaire, lequel implique, que le législateur peut parfaitement, au niveau de la loi budgétaire, déroger aux règles de discipline budgétaire⁵². Le Conseil D'Etat estime que la garantie du respect des règles budgétaires par la loi budgétaire annuelle prendra dès lors son fondement uniquement dans le respect des obligations européennes contractées par le Luxembourg en tant qu'Etat membre de l'Union et qui s'impose à tous les organes de l'Etat, y compris à la Chambre des députés.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

⁵²http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/168/258/126577.pdf

Dans la dernière actualisation du PSC (avril 2014)⁵³, la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 2,2% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%.

Estimations par l'OCDE de la croissance potentielle pour le Luxembourg⁵⁴ :

Moyenne 1999-08	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4,2	2,3	1,9	2,0	2,2	2,2	2,1	2,1

Estimations par le FMI de la croissance potentielle pour le Luxembourg:

Dans le dernier examen du Luxembourg sous l'article IV (mai 2014)⁵⁵, le FMI estime que le potentiel de croissance du Luxembourg est situé à 2-2,25%.

Estimations par la Commission de la croissance potentielle pour le Luxembourg⁵⁶:

Moyenne 2005-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3,0	0,3	1,2	1,7	1,4	1,3	1,3

L'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement est donc bien en phase avec celles du FMI et de l'OCDE. Par contre, la Commission retient des hypothèses de croissance potentielle plus basses.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

En dehors de l'application des règles européennes, notamment le Pacte de Stabilité et de croissance, il n'existe au Luxembourg aucune règle d'encadrement de la dette publique, du déficit public ou des dépenses publiques.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Le Parlement peut contrôler les administrations de sécurité sociale par le biais du vote de la loi de programmation financière pluriannuelle, puisque cette dernière présente « les projections, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale » (Article 4 du 12 juillet 2014)⁵⁷. En vertu de l'article 5, la contribution des administrations locales est également précisée dans la loi de programmation financière pluriannuelle.

⁵³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_luxembourg_fr.pdf

⁵⁴ <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>

⁵⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14118.pdf>

⁵⁶ European Economic Forecast, Spring 2014

⁵⁷ http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/132/320/133119.pdf

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi de programmation financière pluriannuelle sera déposée à la Chambre des Députés au courant du mois d'octobre pour être votée « conjointement » avec le projet de budget.

PAYS-BAS

Q1 - Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Les règles du TSCG ont été traduites en droit néerlandais par la « Loi sur la soutenabilité des finances publiques » (*Wet houdbare overheidsfinancien*, ou HOF). La loi HOF définit l'OMT, la trajectoire de convergence, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et les autorités impliquées dans le processus budgétaire suivant les règles européennes (voir ci-après). Il est à noter cependant que la loi HOF, plutôt que de définir strictement la transposition du droit européen en droit néerlandais, revêt un caractère très général et se contente de renvoyer vers les lois européennes applicables (il s'agit d'un document de 7 pages seulement).

Cette approche – un simple renvoi vers les exigences européennes sans quantification explicite – permet, d'après les autorités néerlandaises, d'éviter de modifier la loi au moment où des changements sont apportés aux règles européennes ; en outre, l'OTM étant réévalué et ré-établi périodiquement, une quantification de cette norme dans la loi entraînerait une modification de celle-ci à chaque réévaluation, ce qui a été évité en inscrivant une mention plus générale dans la loi HOF.

Concrètement, le respect des règles européennes est précisé de la manière succincte suivante dans la loi HOF (article 2, alinéa 3) :

3. La politique budgétaire conjoncturelle [*i.e. la politique budgétaire nationale, qui prévoit une stabilisation automatique pour contrer les effets cycliques*] est poursuivie

a. dans le respect de :

- i. l'OTM du solde structurel en vigueur ;
- ii. la norme du solde public en vigueur au sein de l'Union Européenne ;
- iii. la norme de la dette publique en vigueur au sein de l'Union Européenne ;

b. dans le respect des procédures établies au sein de l'Union Européenne afin de respecter les éléments mentionnés sous a ;

c. en tenant compte des recommandations faites par l'une des institutions de l'Union Européenne à l'État Membre des Pays-Bas afin de respecter les normes et l'OTM mentionnés sous a et

d. en tenant compte des normes nationales et internationales de prévision pluriannuelle du solde public effectif.

La loi HOF est une loi dite « formelle », c'est-à-dire qu'elle se trouve, dans la hiérarchie du droit néerlandais, en dessous des traités internationaux, du Statut du Royaume des Pays-Bas et de la Constitution, mais au-dessus des réglementations et arrêtés généraux, ministériels, provinciaux ou locaux. Dans la pratique, et en l'absence d'une Cour constitutionnelle, la loi formelle néerlandaise est la norme la plus contraignante du droit néerlandais. Comme les autres lois formelles néerlandaises, elle a été votée suivant la procédure parlementaire habituelle le 10 décembre 2013 et est entrée en vigueur le 15 décembre 2013.

Par ailleurs, la loi HOF fixe également, suite à une demande du Parlement néerlandais, les principes et pratiques de politique budgétaire néerlandaise courantes. Informelles, ces normes n'avaient pas fait l'objet d'une loi auparavant et étaient simplement fixées au début du mandat gouvernemental par les parties de la coalition dans l'accord de gouvernement pour toute la durée du mandat.

La loi HOF précise notamment les trois piliers de la politique budgétaire néerlandaise que sont i) le plafonnement des dépenses ; ii) le principe de la stabilisation automatique des revenus et iii) le principe de fonder la politique budgétaire sur les chiffres pluriannuels et les prévisions macro-économiques de l'« Office néerlandais des prévisions », le *Centraal Planbureau* (CPB). Enfin, la loi HOF précise également la méthode de mise à contribution des collectivités locales dans le respect des normes européennes (voir Q9).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Aux Pays-Bas, le gouvernement base son budget toujours sur les prévisions macro-économiques de l'« Office néerlandais des prévisions », le *Centraal Planbureau* (CPB). Le CPB qui fournit également les données chiffrées concernant le PIB potentiel et la croissance potentielle, sur la base de la méthodologie européenne.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non. Avec l'introduction de la loi HOF, et en application de l'article 5 de l'arrêté 473/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 21 mai 2013, cette tâche a été confiée au Conseil d'État néerlandais (direction Conseil), qui fonctionne ainsi comme « Autorité budgétaire indépendante » (*Onafhankelijke begrotingsautoriteit* ou OBA). En tant que telle, le Conseil d'État vient de publier sa première évaluation du budget néerlandais – basée également sur les prévisions du CPB – pour l'année 2015.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le Conseil d'État (<http://www.raadvanstate.nl/le-conseil-d-État.html>) est un Haut conseil d'État. Il s'agit d'un organisme indépendant qui fournit des conseils au gouvernement et au parlement en matière de législation et d'administration (section consultative) et qui constitue le juge administratif suprême (section du contentieux). Sa base légale est la Constitution et la « Loi sur le Conseil d'État ». Le Conseil d'État émet notamment un avis sur chaque projet de loi.

Le Conseil est présidé par le roi et se compose d'un vice-président chargé de la gestion quotidienne et d'un maximum de 10 membres. La section consultative et celle du contentieux comprennent, outre ces membres, des conseillers d'État et des conseillers d'État en service extraordinaire. Actuellement, plus de 60 conseillers siègent au Conseil d'État. La loi limite à dix le nombre de membres et de conseillers travaillant simultanément dans les deux sections.

Les membres et les conseillers sont nommés à vie par décret royal, sur proposition du Conseil des ministres, le Conseil d'État faisant lui-même une recommandation. Les membres de la section consultative peuvent cependant aussi être nommés pour une durée déterminée. L'avis du Conseil est sollicité pour la nomination de son vice-président.

La compétence et l'expérience en matière de législation, d'administration et de rendu de justice sont prises en compte pour la nomination des membres et des conseillers. Ils sont choisis dans les milieux scientifiques, administratif, judiciaire et des pouvoirs publics. Les membres et conseillers nommés à la seule section du contentieux doivent avoir une formation juridique. Le Conseil d'État est soutenu dans ses travaux par environ 630 agents, dont quelque 300 juristes.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Organisme indépendant, créé en 1947 et rattaché au Ministère des Affaires économiques, le CPB (<http://www.cpb.nl/en/node/>) jouit d'une autorité absolue en matière de prévisions macroéconomiques⁵⁸. Son directeur est nommé pour une période de 7 ans par le ministre, en concertation avec les autres membres du gouvernement. La durée du mandat confère de la stabilité à l'institut ; d'ailleurs, dans l'histoire du CPB aucun directeur n'a jamais été remplacé par un directeur politiquement plus influençable. Le directeur est flanqué de 2 sous-directeurs.

Avec la loi de 1947 créant le CPB, l'organisme dispose d'une base légale propre. Son indépendance est garantie formellement par le décret « Indications pour les bureaux de planification » (*Aanwijzingen voor de Planbureaus*) de 2013. Ce décret formalise également une règle selon laquelle le budget du CPB consiste pour 80% en une dotation du ministère et pour un maximum de 20% en bénéfices faits dans le cadre de projets spécifiques (pour l'État néerlandais ou la Commission Européenne généralement). Ce maximum permet d'éviter de compromettre le jugement de l'institut.

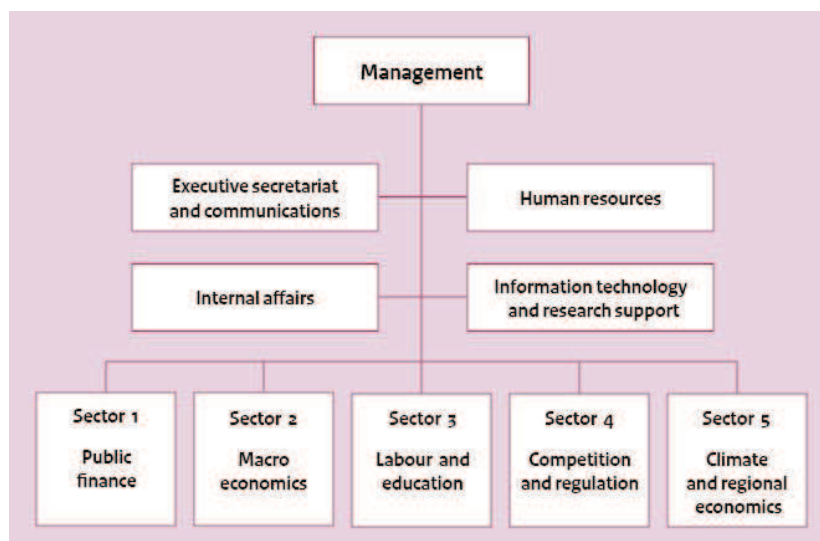
L'indépendance du CPB est encore accrue par son recours au Comité de Planification Centrale (*Centrale Plan Commissie*), organisme de conseil et de contrôle instauré par la loi de 1947 qui diminue dans la pratique l'interférence directe du ministre. D'ailleurs, le CPB fait régulièrement l'objet d'évaluations de son fonctionnement : tous les cinq ans, une commission scientifique internationale indépendante évalue le CPB et ses activités. Une commission spéciale pour l'évaluation des politiques publiques (*Commissie beleidsgeoriënteerde toetsing*) évalue également tous les cinq ans les aspects du travail du CPB liés aux différentes politiques publiques.

En outre, les analyses du CPB ne se limitent pas aux projets du gouvernement, mais prennent en compte également les propositions de l'opposition : ce rôle de fournisseur de prévisions pour l'ensemble des partis politiques accroît sa neutralité. On peut encore mentionner le rôle de la Commission parlementaire permanente pour les affaires économiques, qui invite régulièrement le directeur du CPB afin de discuter des publications du bureau et qui, ce faisant, veille à ce que le CPB ne subisse pas de pression de la part du gouvernement. Enfin, le CPB lui-même a intérêt à éviter toute interférence afin de ne pas mettre en péril sa propre réputation.

Le personnel du CPB a le même statut et jouit du même régime que les autres fonctionnaires de l'administration ; il est nommé par le directeur, qui est secondé par une unité de ressources humaines. Le budget annuel du CPB est actuellement d'environ 15M €, son personnel est constitué d'à peu près 110 ETP et se divise en 5 secteurs principaux (voir tableau 1).

⁵⁸ Pour le rôle du CPB dans la politique budgétaire néerlandaise, voir aussi le document suivant en anglais : <http://www.cpb.nl/publicatie/cpb-als-nationale-waakhond-voor-begrotingsbeleid-draagt-bij-aan-consensus-over-economisch>.

Tableau 1 : organigramme CPB



Source : www.cpb.nl

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La loi Hof ne contient pas de mécanisme explicite de correction automatique. La définition de l'« écart important » et des « circonstances exceptionnelles » sont tout simplement celles de la Commission et ne sont pas explicitées dans la loi HOF. La correction d'un écart se fait selon les modalités prévues par les règles européennes.

La loi HOF précise toutefois la procédure à suivre en cas de non-conformité avec les règles européennes en stipulant (dans l'art. 2 sur la politique budgétaire, alinéas 4 à 8) que :

4. Nos ministres concernés prennent, en accord avec l'avis du conseil des ministres, les mesures adéquates pour limiter les dépenses ou pour augmenter les revenus, si notre ministre des Finances constate que la politique budgétaire conjoncturelle ne permet pas de respecter suffisamment les normes et recommandations mentionnées sous alinéa 3 [*i.e. les normes pour l'OTM, le déficit et la dette, voir Q1*].

5. L'alinéa 4 s'applique en tout cas si l'institution compétente en la matière de l'Union Européenne constate que la politique budgétaire adoptée ne permet pas de respecter suffisamment la norme mentionnée sous alinéa 3, partie a, alinéa i [*i.e. la norme pour l'OTM du solde structurel*] et qu'elle fait à cet effet une recommandation. Dans ce cas les mesures adéquates à prendre sont, au niveau de leur ampleur budgétaire et de leur étalement dans le temps, en accord avec cette recommandation.

6. Notre ministre des Finances inclut les mesures à prendre mentionnées sous alinéa 5 sous forme d'un plan de rétablissement dans une note budgétaire offerte à cet effet au Parlement.

7. Le Parlement est informé au moins annuellement dans la « Miljoenennota » [i.e. le projet de budget néerlandais] de la mise en œuvre du plan de rétablissement tel que mentionné sous alinéa 6.

8. L'avis de la direction Conseil du Conseil d'État est demandé sur une note telle que mentionnée sous alinéa 6 et sur la pour « Miljoenennota ».

En cas d' « écart important », le Conseil d'État intervient en donnant un avis négatif sur le budget proposé par le gouvernement. Il s'agit d'un simple conseil, pas d'une contrainte légale. Cependant, dans la pratique, le Conseil d'État bénéficie d'assez d'autorité, semble-t-il, pour faire fonctionner cette méthode informelle typiquement néerlandaise.

Dans l'avis sur le budget de 2015, le Conseil rappelle les exigences du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, qui s'applique actuellement aux Pays-Bas (le solde structurel doit se développer vers l'OMT de -0,5% PIB, la croissance des dépenses publiques doit être en-deçà de la croissance du PIB et la dette doit tendre vers les 60%), pour constater ensuite que ces exigences sont remplies dans le budget 2015, mais que celui-ci ne laisse guère de marges et que le gouvernement prend des risques : le moindre développement averse risque de faire augmenter le déficit. Le Conseil recommande dès lors renforcer la stratégie budgétaire pour augmenter les marges et assurer la réalisation de l'OMT.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire est définie en termes généraux dans la loi HOF (voir Q5), qui est une loi dite « formelle », soit la norme juridique néerlandaise habituelle (voir Q1).

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

C'est le CPB qui calcule la croissance potentielle (*potential output* et *output gap*) à l'aide de la méthodologie européenne. Les hypothèses de croissance potentielle sont établies dans les Prévisions de moyen terme du CPB au début du mandat gouvernemental et pour toute la durée du mandat.

Les prévisions de court terme du PIB, établies par le CPB, sont ni optimistes ni pessimistes, mais neutres. Le gouvernement peut éventuellement être plus prudent dans les hypothèses qui sont à la base de l'accord de coalition.

Hypothèses de croissance potentielle

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
du gouvernement néerlandais*	-	-	-	0,3	¼	¼	0,8	0,9
de l'OCDE**	-	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	-	-
de la Commission***	0,4	0,5	0,2	0,1	0,4	0,5	-	-

*Source : Programme de stabilité 2014 des Pays-Bas, CPB

**Source : Etude économique sur les Pays-Bas, avril 2014

***Source : Prévisions d'hiver 2014

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles européennes sont prépondérantes dans le contexte néerlandais (et inscrites en tant que telles dans la loi HOF et dans l'accord de gouvernement). Les règles budgétaires nationales (dont notamment le plafonnement des dépenses ; voir Q1), constituent une mise en œuvre opérationnelle de ces règles européennes.

Par ailleurs, quelques spécificités nationales subsistent. Ainsi, la loi offre une marge au gouvernement pour mettre en place ponctuellement des mécanismes complémentaires, s'il le juge nécessaire. Dans ce cadre, le gouvernement actuel a mis en place un mécanisme de surveillance budgétaire qui consiste à se fixer une « marge de signal » au début de la période gouvernementale afin de pouvoir redresser les finances publiques sur le moyen et long terme. Cette « valeur » a été fixée à 1 point de pourcentage par rapport à la trajectoire du solde public prévu au début du mandat gouvernemental : si la trajectoire s'approche de cette marge, des efforts de consolidation supplémentaires seront mis en œuvre.

On peut noter également dans ce contexte qu'aux Pays-Bas, un « Groupe d'études sur les marges budgétaires » (*Studiegroep Begrotingsruimte*) indépendant, composé de hauts fonctionnaires des ministères, de membres du CPB et de spécialistes de la Banque Centrale, publie, en amont des élections, un rapport sur l'état des finances publiques. Les partis politiques peuvent baser leur programme d'élection sur les recommandations formulées dans ce rapport, qui sont souvent reprises (en partie) par la coalition gouvernementale qui résulte des élections.

Enfin, On peut mentionner également le mécanisme de mise à contribution des collectivités comme spécificité néerlandaise (voir Q9).

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Compte tenu de la composition du budget néerlandais, la loi HOF ne contient pas de normes explicites pour les fonds sociaux. En effet, ceux-ci font partie, aux Pays-Bas, du budget général. Celui-ci se décline bien en trois parties distinctes (État central, Sécurité sociale et emploi et Santé), mais n'en constitue pas moins un tout budgétairement unifié. Les deux derniers secteurs relèvent respectivement de la responsabilité des ministres des Affaires sociales et de l'emploi et du ministre de la Santé. Les accords sur les déficits des fonds sociaux sont conclus en conseil des ministres. La prise en compte des fonds sociaux dans la politique budgétaire est toutefois garantie formellement par l'article 2, alinéa 1 de la loi HOF, qui précise que :

1. Notre ministre des Finances poursuit une politique budgétaire conjoncturelle en matière de dépenses et revenus de l'État central et des fonds sociaux.

En revanche, la loi HOF précise que l'État central et les collectivités (communes, provinces et waterings chargées de la gestion des eaux) ont une responsabilité commune de respect de règles budgétaires européennes et prévoit donc une procédure qui permet de déterminer l'association des administrations décentralisées au redressement des finances publiques. Il doit s'agir d'un « effort équitable » ou *gelijkwaardige inspanning* par rapport à l'effort de l'État central. Cet effort des collectivités est défini par une norme globale pour l'ensemble des collectivités, qui la sous-divisent ensuite indépendamment entre elles. La norme globale est fixée dans un accord financier en concertation

avec les collectivités au début de chaque mandat gouvernemental et pour toute la durée de ce mandat. Sa définition résulte ainsi d'un choix politique et administratif.

La norme globale d'association des collectivités pour la période 2013-2017, soit la durée du mandat du gouvernement actuel, a été définie dans un accord conclu en janvier 2013 entre le ministre des Finances et le ministre de l'Intérieur d'une part et les représentants des communes (l'Association des communes néerlandaises VNG), des provinces (l'organisme de Concertation interprovinciale IPO) et des waterings (Union des waterings UvW) d'autre part. Cet accord financier définit la trajectoire suivant d'association des collectivités à l'effort de consolidation budgétaire :

<i>Evolution déficit collectivités (% PIB)</i>	2013	2014	2015	2016	2017
Ambition	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Norme de déficit	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4*	-0,3*

* La norme pour 2016 et 2017 sera réévaluée à fin 2015 à la base des projections alors disponibles

L'ambition est basée sur les projections macro-économiques du CPB ; la norme retenue résulte de la concertation avec les collectivités et laisse une certaine marge de manœuvre, notamment pour sauvegarder la capacité d'investissement des collectivités.

La répartition de l'effort des collectivités entre elles a été publiée en octobre 2013. Elle prévoit les valeurs de référence suivantes par strate de collectivité pour l'année 2014 :

<i>Déficit maximum en 2014 par strate de collectivité</i>	Communes	Provinces	Waterings	Total
en % PIB	0,32	0,11	0,07	0,5
en M €	1 962	674	429	3 100

On peut noter que la loi HOF prévoit également un mécanisme de sanction en cas de non-respect de la norme globale. Ce mécanisme, remède ultime qui consiste en une rétention de recettes puis une amende, doit permettre au ministre des Finances de respecter à son tour les normes européennes et d'éviter une sanction. Toutefois, il a été convenu dans l'accord financier mentionné que ce mécanisme ne sera pas encore en vigueur pendant le mandat gouvernemental actuel, qui est considéré comme une période probatoire de la loi HOF.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La trajectoire d'ajustement vers l'OTM est définie par les règles européennes. Le Parlement dispose d'un « droit du budget » (*budgetrecht*), qui consiste en un droit formel (le Parlement étant co-législateur et votant les lois budgétaires) et un droit matériel (le Parlement devant être informé en amont des décisions du gouvernement qui ont un impact financier substantiel).

La Commission parlementaire sur les Dépenses publiques vient de publier une étude sur l'impact du processus budgétaire européen sur le droit du budget parlementaire. Il en ressort notamment que le Semestre européen n'entame pas le droit du budget du Parlement. La Commission souligne la nécessité d'impliquer le Parlement dans un stade précoce du processus décisionnel du Semestre afin de pouvoir influencer sur les recommandations européennes.

D'une manière générale, la Commission est d'avis que le Semestre européen a augmenté la transparence du processus budgétaire annuel néerlandais, puisque le Parlement obtient et examine déjà au printemps

certaines éléments de politique budgétaire qui joueront un rôle dans le budget de l'année prochaine. Cette pratique renforce le rôle du Parlement dans le processus budgétaire annuel.

La commission est aussi d'avis que la pratique de discuter du plan budgétaire national de moyen terme et du Programme de stabilité fonctionne bien, mais fait noter que cette pratique n'a pas été formalisée. La Commission estime qu'il est important que le Programme de stabilité soit envoyé au Parlement moitié avril, pour qu'il puisse faire l'objet de débat parlementaire avant le 1^{er} mai. La Commission recommande d'inscrire dans la loi le moment de l'envoi du plan budgétaire national de moyen terme et du Programme de stabilité.

La Commission parlementaire estime enfin que le Semestre européen n'entre pas en conflit avec la pratique budgétaire nationale, mais qu'il la complète et applaudit le nouveau rôle du Conseil d'État en tant instance de contrôle du budget national.

Enfin, trois évolutions récentes ont renforcé le rôle du Parlement. Tout d'abord, le Parlement (Assemblée et Sénat) a obtenu un accès permanent aux documents « Limités » du Conseil et aux concepts de Conclusion du Conseil. Ensuite, l'Assemblée néerlandaise dispose depuis 2012 d'un rapporteur pour le Semestre européen. Enfin, depuis 2013, des membres parlementaires des deux chambres néerlandaises participent aux réunions interparlementaires du Parlement européen et des parlements nationaux, tenues à Bruxelles.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

D'après nos interlocuteurs, il est trop tôt pour identifier d'éventuelles faiblesses dans la loi HOF. Le Conseil d'État vient de donner son premier avis en fonction de la Loi HOF et le CPB a pour la première fois pris en compte de manière explicite l'impact des règles budgétaires européennes dans ses prévisions. Jusqu'à maintenant, tout va bien, mais ce sera un processus d'apprentissage dans la pratique dans les années à venir. Par ailleurs, la loi HOF sera évaluée en 2015, notamment afin de comprendre son impact sur les collectivités locales.

POLOGNE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le Premier ministre Donald Tusk a signé pour la Pologne, le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) des 25 États membres de l'Union Européenne. La *Pologne* a quant à elle donné son accord, alors même qu'elle n'a pas obtenu totalement satisfaction sur un sujet sensible pour le Gouvernement polonais, à savoir la participation systématique des pays hors zone euro (ayant signé le Traité) aux sommets de la zone euro. La Pologne a accepté un compromis décrit par le Premier ministre polonais comme "suffisamment satisfaisant pour que nous le signions", ajoutant que l'objectif initial du Gouvernement polonais "était très ambitieux".

Postérieurement à la signature du traité, le gouvernement a procédé à une analyse des modalités de ratification du traité (TSCG dit "pacte fiscal"). Le Premier ministre, Donald Tusk, a confirmé en mai 2012 que le Conseil des Ministres avait lancé une réflexion de nature juridique sur la procédure parlementaire la plus appropriée pour procéder à la ratification de ce traité. Il s'agissait notamment de déterminer si la procédure simple (avec la majorité absolue des voix) devait être applicable ou bien s'il y avait lieu de retenir la procédure qualifiée de 2/3 des voix. Le ministre des Finances à l'époque, Jacek Rostowski, a estimé pour sa part que la ratification devait être réalisée par la procédure simple, dans la mesure où la Pologne ne transférerait pas à l'étranger, via le nouveau traité, des compétences réservées aux autorités du pays, et son avis a prévalu.

Le Parlement polonais a donné son feu vert à la ratification par la Pologne du pacte budgétaire européen le 20 février 2013 (J.O. 2013, n° 283). Les députés de la Diète ont approuvé ce pacte, entré en vigueur le 1er janvier 2013 après sa ratification par douze des 17 pays membres de la zone euro, par 282 voix contre 155. L'adhésion de la Pologne à ce Traité revêtait toutefois à ce stade une valeur plutôt symbolique dans la mesure où ce pays n'a pas encore adopté la monnaie commune et n'est donc pas contraint de respecter ses règles dans l'immédiat. "En tant que Polonais, nous nous sentons coresponsables pour la sécurité et la stabilité de l'Europe toute entière. Et le pacte budgétaire est destiné précisément à accroître cette sécurité et cette stabilité de l'Europe", a déclaré le Premier ministre, Donald Tusk, au cours du débat qui a précédé le vote à la Diète. Le pacte budgétaire européen a également été approuvé par le Sénat polonais (le 21 février). Lors de la procédure du vote, le ministre de Justice Jaroslaw Gowin a indiqué que la procédure de ratification via la majorité simple était conforme à la Constitution.

Le Président de la République a finalisé, le 24 juillet 2013, la dernière étape de la ratification par la Pologne du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Le communiqué de la Chancellerie du Président Bronisław Komorowski précise que, grâce à cette ratification du Pacte budgétaire, "les représentants des autorités polonaises pourront participer désormais aux sommets de la zone euro relatifs à la compétitivité, ainsi qu'à d'autres rencontres liées à la mise en œuvre des dispositions du Pacte".

On notera toutefois que l'opposition conservatrice, PiS, a saisi le Tribunal Constitutionnel en considérant que la loi sur la ratification du TSCG aurait dû être adoptée à la majorité des 2/3, qui est requise dans le cadre d'accords "transférant à une organisation internationale les compétences des pouvoirs publics sur des questions particulières". On notera en outre la déclaration du Président du PiS précisant qu'un futur

gouvernement (de droite) considérerait la décision de la Diète comme "non valable". A noter qu'à ce jour (16 septembre 2014) le Tribunal constitutionnel n'a pas encore pris de décision sur ce dossier (réf. K 11/13).

S'agissant de la hiérarchie des normes juridiques, l'article 87 de la constitution prévoit la hiérarchie suivante des sources de droit : Constitution/lois/traités ratifiés/règlements/arrêtés (décisions prises par les autorités coiffant des collectivités territoriales).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Conformément à la loi sur les finances publiques du 27 août 2009 (J.O. 2009, n° 157, réf. 1240 modifiée ultérieurement), les prévisions économiques dans le cadre de la procédure budgétaire sont proposées par le ministre des finances et validées par le Conseil des ministres. Aucun organisme indépendant n'est impliqué dans la procédure budgétaire.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet (aucun organisme indépendant n'est impliqué dans la procédure budgétaire).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Sans objet.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

La loi sur les finances publiques prévoit, dans ses articles 177-180 la possibilité de blocage de certaines dépenses budgétaires par le ministère des Finances ; outre les situations extraordinaires (déclaration de l'état d'urgence sur une partie ou l'intégralité du territoire du pays), la loi évoque en particulier « l'émergence d'un danger pour l'exécution de la loi de finances ». D'autres cas qui peuvent déclencher le blocage des dépenses concernent en particulier la mauvaise gestion par le bénéficiaire de crédits budgétaires déjà alloués, le retard dans la réalisation des objectifs par l'entité bénéficiaire concernée ou bien la disponibilité d'excédents financiers. Comme certaines catégories de dépenses, notamment les dotations aux collectivités locales sont protégées contre la procédure de blocage des dépenses, ce blocage s'applique en particulier aux dépenses d'investissement, ainsi que le révèle la pratique.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Sans objet.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Programme de Convergence 2014

	2013	2014	2015	2016	2017
OMT national	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%
Solde structurel (prévision)	- 3,4%	-3,8%	-2,8%	-2,2%	-1,8%
Croissance potentielle	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%	3,7%

*Selon méthodologie européenne.

Commission européenne

Prévision de la Commission européenne (mai 2014).	2012	2013	2014	2015
Solde structurel	-4,0%	-3,8%	-2,8%	-2,4%
Solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles	-4,0%	-3,8%	6,2	-2,4
Déficit nominal	-3,9	-4,3	5,7	-2,9%

Les estimations de croissance potentielles établies par le FMI et l'OCDE s'établissent à respectivement 3% et 3,5%. Les prévisions de croissance potentielle du gouvernement s'inscrivent en ligne avec celles de ces deux organismes, et leur relative progression intègre la montée en régime des fonds structurels européens (à notre connaissance, la Commission ne publie pas de données afférentes aux PIB potentiel pour la Pologne).

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Pologne s'est dotée de plusieurs mesures réglementaires afin de mieux contrôler le niveau de sa dette et de déficit (ce qui n'a toutefois pas empêché l'accroissement de la dette depuis 2008, en liaison avec le rôle joué par l'instrument contra-cyclique des finances publiques).

Art. 216, alinéa 5 de la La Constitution :

(J.O. 1997 n° 78, texte 483) :

Art. 216

5. Il est interdit à l'État de contracter des prêts ou d'accorder des prêts et garanties si cela a pour conséquence de porter le montant de la dette publique au-delà de 3/5 du produit intérieur brut. Les modalités de calcul du produit intérieur brut et de la dette publique sont déterminées par la loi.

On notera également la loi du 27 août 2009 sur les finances publiques (J.O. 2009, n° 157 texte 1240 modifié ultérieurement) qui prévoit dans son chapitre III des "procédures d'alerte et d'assainissement" lorsque le niveau de la dette dépasse certains ratio du PIB.

Ainsi, dans le cas où le ratio de la dette publique de l'État, majoré des engagements budgétaires prévisibles au titre des garanties et cautions accordées par les opérateurs du secteur des finances publiques, sur le produit intérieur brut, est compris entre 55% et 60% du PIB, le Conseil des Ministres est tenu d'adopter un projet de loi de finances visant un déficit nul ou un niveau permettant de réduire le ratio de la dette publique rapporté au PIB. De plus, les salaires dans la fonction publique doivent être gelés, la revalorisation des retraites ne peut pas dépasser le taux d'inflation, il est interdit d'accorder des crédits et emprunts financés par le budget de l'État, le ratio d'augmentation des dépenses des collectivités locales ne peut pas excéder celui de l'administration centrale. De plus, le Conseil des ministres est tenu de réaliser une révision générale des dépenses réalisées dans le cadre des programmes pluriannuels et financées par les crédits étrangers. Le Conseil des ministres est également tenu de présenter au Parlement un programme d'assainissement visant à réduire le ratio de la dette publique.

Si le ratio de la dette est égal ou supérieur à 60%, des mesures supplémentaires sont prévues par la loi : le Conseil des ministres présente dans un délai d'un mois au Parlement un programme d'assainissement des finances publiques permettant de réduire le ratio de la dette au PIB à un niveau inférieur à 60%. De plus, les collectivités locales se voient interdire la réalisation d'un déficit dans leurs budgets. Enfin, les entités du secteur des APU sont interdites d'accorder de nouvelles garanties et cautions.

A noter que le premier seuil d'alerte, 50% du PIB, a été suspendu en 2013 et finalement supprimé (ancien article 86 al. 1. 1) de la loi) à compter de 2013 et finalement supprimé de la loi sur les finances publiques par le biais de la loi rectificative du 26 juillet 2013 (J.O. 2013, n° 938). Cela montre la fragilité du système polonais qui peut être modifié par la loi tant que le seuil prévu par la constitution de la république (60% du PIB) n'est pas atteint.

Le rôle des seuils d'alerte semble aujourd'hui moins important, le gouvernement misant sur un nouveau mécanisme anticyclique dit "règle de dépense" (*regula wydatkowa*) adopté conformément à la loi sur la modification de la loi sur les finances publiques (J.O. 2013, n° 885) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Cette règle anticyclique vise notamment, en période de relance, à ce que les dépenses augmentent moins vite que le rythme de croissance afin d'éviter l'apparition de déséquilibres des finances publiques. La règle comportait également des mécanismes garantissant le respect d'un objectif budgétaire à moyen terme (déficit public limité à 1% du PIB). Ces mécanismes se déclencheraient également dans l'hypothèse d'une dette publique qui franchirait les 50% du PIB.

On notera qu'en février 2014, après la reprise de la partie obligataire des fonds de pension privés (OFE) la dette publique a diminué de 7,6 points de PIB. Le ministre des Finances, Mateusz Szczurek a indiqué

qu'une réduction de 7 points (de PIB) s'appliquerait au mécanisme de la règle anticyclique budgétaire telle qu'elle est déterminée par la loi sur les finances publiques. Ces mécanismes se déclencheront dans l'hypothèse d'une dette publique qui franchirait les 43% du PIB et non pas 50% du PIB comme c'était le cas auparavant. La loi entérinant la modification de la "règle de dépense" a été adoptée le 9 mai 2014 (J.O. 2014 n° 911).

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les dépenses des autres sous-secteurs des administrations publiques sont pilotées par double voie. Premièrement, les dotations aux organismes tels que FUS (fonds de la sécurité sociale), KRUS (caisse des retraites agricoles) ou NFZ (fonds de santé) sont inscrites dans le projet de la loi de finances qui doit être approuvée par le Parlement. De plus, le Sejm (chambre basse du parlement) assure, par le biais de la commission parlementaire des finances publiques, le suivi du financement budgétaire de ces organismes. Deuxièmement, les comptes des organismes publics et l'exécution de leurs plans financiers sont soumis au contrôle a posteriori de la Cour des Comptes (NIK). Les rapports budgétaires annuels des principaux organismes appartenant aux sous-secteurs des administrations publiques doivent en outre être transmis pour information au Parlement qui peut, en fonction de besoins, demander des contrôles supplémentaires approfondis.

En ce qui concerne les budgets des collectivités locales, on notera le projet de mars 2014 de modification de la loi sur les finances publiques de façon à permettre à ces collectivités de mieux consommer les fonds européens disponibles dans le cadre de la perspective financière 2014-2020. A la suite de la politique restrictive sur la période 2009-2013 ces collectivités ont considérablement diminué leurs déficits. Ainsi, en 2013 les budgets des collectivités locales ont été proches de l'équilibre en 2013, leur déficit total, prévu à 8,8 Mds PLN (2,1 Mds EUR, soit 0,54% du PIB) est finalement ressorti à 55 M PLN (13 M EUR) seulement. Une telle baisse du niveau de déficit des collectivités locales n'a été possible que grâce à une très forte sous-réalisation des dépenses (-7,5% par rapport à la cible annuelle).

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

L'implication du Parlement polonais dans la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière est prévue par la procédure budgétaire. La loi sur les finances publiques précise que le Conseil des ministres élabore et joint au projet de loi de finances une stratégie quadriennale de gestion de la dette publique. Cette stratégie est discutée et approuvée par le Parlement polonais. De plus, doit être joint au projet de loi des finances un programme pluriannuel financier de l'État (prévu par l'article 103 de la loi sur les finances publiques). Ce plan concerne l'exercice budgétaire concerné par le PLF ainsi que les trois exercices budgétaires qui suivent, et contient en particulier le Programme de convergence tel qu'il est prévu par le Règlement (CE) No 1466/97/CE relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

PORTUGAL

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été transposé dans la loi organique n° 37/2013 du 14 juin 2013. Cette loi transpose en droit interne la directive européenne n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011 définissant les règles applicables aux budgets des États-membres. Les lois organiques sont placées au-dessous de la Constitution mais au-dessus des lois ordinaires.

Les lois organiques doivent être approuvées, lors du vote sur l'ensemble du texte, à la majorité absolue des députés en exercice (article 168-5 de la Constitution.). Néanmoins, il s'agit d'une loi à valeur renforcée qui prévaut sur les autres lois ayant trait au Budget. En outre, les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution. Si la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle une loi organique, celle-ci ne peut être ratifiée que si l'Assemblée de la République l'approuve à la majorité des deux tiers des députés présents, pour autant que cette majorité soit supérieure à la majorité absolue des députés en exercice (article 279-4.).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Au Portugal, les prévisions macroéconomiques retenues par le gouvernement lors de l'évaluation des projets de loi financière sont élaborées par le cabinet de planification, de stratégie, d'évaluation et des relations internationales (GPEAR) du Ministère des Finances. Préalablement à l'examen de projets de loi par l'Assemblée de la République, le Conseil des Finances Publiques (CFP) se prononce publiquement sur les scénarios macroéconomiques et budgétaires proposés par le gouvernement.

Une procédure similaire trouve à s'appliquer en ce qui concerne les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Tout comme le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le Conseil des Finances Publiques est une institution indépendante à la fois en charge de se prononcer et d'évaluer les hypothèses macroéconomiques produites par le gouvernement et a également pour responsabilité de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil des Finances Publiques (CFP), créée en octobre 2011, est composé de trois organes :

i) le Conseil supérieur : l'organe responsable de l'accomplissement de la mission du Conseil des Finances Publiques, de l'exécution des différentes tâches, de la définition de son plan d'action et de l'approbation de son règlement intérieur. Le Conseil supérieur, présidé par l'économiste Maria Teodora Osório Pereira Cardoso, est un organe collégial composé de 5 membres nommés, pour une période de 7 ans, par le Conseil des Ministres sous proposition conjointe du président de la Cour des Comptes et du gouverneur de la Banque de Portugal.

ii) la Commission Exécutive : assure la gestion au jour le jour du CFP. Cet organe, présidé par le président du Conseil Supérieur, comprend également le directeur exécutif et le directeur des services techniques du Conseil Supérieur.

iii) le Superviseur Unique : est l'organe responsable du contrôle et de la légalité de la gestion financière et patrimoniale du Conseil. Cet organe est présidé par Carlos Fernando Calhau Trigacheiro nommé par arrêté du Ministère des Finances sous proposition conjointe du président de la Cour des Comptes et du gouverneur de la Banque de Portugal.

La nomination des membres du Conseil des Finances Publiques est réalisée en fonction de leur mérite et de leurs compétences dans le domaine économique et des finances publiques.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

En application de l'article 72-B, 72-C et 72-D de la loi organique n° 37/2013 du 14 juin 2013, la reconnaissance de l'existence d'un écart budgétaire significatif doit être l'initiative soit du gouvernement via une consultation préalable du Conseil des Finances Publiques ou soit du Conseil de l'Union Européenne via la présentation de recommandations dirigées à l'encontre du gouvernement. Lorsqu'un écart budgétaire est identifié, le gouvernement doit présenter à l'Assemblée Nationale, dans un délai maximum de 30 jours et avec l'appréciation du Conseil des Finances Publiques, un plan de mesures de correction afin de garantir le respect des règles budgétaires.

Un écart budgétaire entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement est jugé important dans les deux cas suivants : i) si l'écart représente au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB par an en moyenne sur deux années consécutives ou si ii) le taux de croissance annuel des dépenses (excluant les mesures extraordinaires et temporaires) vis-à-vis des recettes ont une contribution négative au solde structurel minimal de 0,5 points de PIB sur une année donnée ou cumulativement sur deux années consécutives. L'écart budgétaire n'est pas considéré significatif s'il résulte d'un événement exceptionnel non-contrôlable ayant un impact significatif sur les comptes publics : une récession au Portugal, dans la zone euro ou dans l'Union Européenne, des catastrophes naturelles ou la mise en place de réformes structurelles ayant un effet à long terme sur l'activité économique. La reconnaissance d'une situation exceptionnelle est proposée par le gouvernement et est ensuite évaluée par l'Assemblée Nationale dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance.

L'écart budgétaire identifié et le plan de mesures correctrices défini, le gouvernement est contraint de réduire, au minimum, des deux tiers l'écart budgétaire identifié (avec une réduction minimale de 0,5 points de PIB) d'ici la fin de l'année suivant l'année d'identification de l'écart budgétaire – l'écart budgétaire restant (1/3) devant être corrigé l'année suivant les premières mesures correctrices sauf

circonstances exceptionnelles. L'ajustement ne peut être inférieur à l'ajustement prévu initialement. Le plan de correction privilégie l'adoption de mesures de réduction de la dette publique tout comme la répartition de l'ajustement entre les sous-secteurs des administrations publiques. En cas de circonstances exceptionnelles, le gouvernement dispose d'un délai maximal de quatre années suivant l'identification de l'écart pour corriger ce dernier dans sa totalité.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

L'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et la trajectoire d'ajustement propre à sa réalisation sont définis dans le Document de Stratégie Budgétaire (Documento de Estratégia Orçamental (DEO)). Le Document de Stratégie Budgétaire est révisé annuellement dans la loi de finances et couvre une période de quatre ans en ligne avec les objectifs du Pacte de Stabilité et de Croissance. Les lois de programmation budgétaire sont des lois ordinaires à valeur renforcée s'imposant ainsi aux autres lois ordinaires.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

Les hypothèses de croissance potentielle retenues par le gouvernement dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel sont :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Croissance potentielle (%)	-0,8%	-0,2%	+0,1%	+0,5%	+0,8%	+1,0%

Source : Document de Stratégie Budgétaire 2014-2018, publié le 30 avril 2014

Les estimations de croissance potentielle de la Commission Européenne, du Fonds Monétaire International (FMI) et l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) sont :

	2011	2012	2013	2014	2015
OCDE	+0,5%	-0,1%	-0,5%	+0,3%	+0,7%
Commission Européenne	-0,1%	-0,8%	-0,7%	-0,5%	-0,3%
FMI	-0,2%	-0,8%	-0,6%	-0,4%	0,2%

Source: OCDE, Economic Outlook (Mai 2014), Commission Européenne, European Economic Forecast (Spring 2014), FMI, 11ème évaluation (Avril 2014)

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Afin de limiter les dérapages budgétaires liés au processus de décentralisation, en vertu de l'article 12-A de la loi n° 37/2013 du 14 juin, les régions autonomes (Madère et les Açores) ne peuvent s'endetter au-delà des valeurs inscrites dans le budget de l'État. Les régions autonomes des Açores et de Madère ne peuvent pas contracter de nouveaux prêts ainsi que toute forme de dette impliquant une augmentation de leur endettement à l'exception des prêts et amortissements destinés au financement de projets bénéficiant de la participation de fonds communautaires, à la régularisation des dettes non payées ou pour faire face à des besoins de financement découlant de l'exécution budgétaire des régions autonomes. De plus, selon la loi des finances des régions autonomes (2013), le budget des administrations publiques des régions autonomes doit être voté en équilibre ; les recettes nettes courantes doivent, en moyenne, couvrir les dépenses de fonctionnement et l'amortissement de la dette durant le mandat du gouvernement régional ; chaque année, le déficit primaire ne peut pas être supérieur à 5% des recettes nettes courantes ; en fin d'année, la dette ne peut pas excéder la moyenne des recettes nettes courantes des trois derniers exercices.

Parallèlement, les municipalités ne peuvent s'endetter que selon les termes de la Loi N°2/2007 des Finances Locales : la dette nette de chaque municipalité ne peut excéder à la fin de l'année 125% des recettes de l'année antérieure ; le stock de dette associé aux emprunts à court-terme ne peut excéder à tout moment de l'année 10% de la valeur des recettes de l'année précédente ; parallèlement, le stock de dette associé à des emprunts à moyen-terme et à long-terme ne peut excéder en fin d'année le volume des recettes de l'année antérieure. Si l'endettement des régions autonomes et des municipalités violent les règles énoncées ci-dessus alors les transferts vers les régions autonomes et les municipalités seront proportionnellement réduits les années suivantes selon les critères établis par les différentes lois de financement.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les APUL pilotent leurs dépenses et leurs recettes. En revanche, ils sont contraints de respecter les limites définies par le Parlement dans le cadre de la Loi des Finances Locales. La même logique s'applique à la Loi de Finances des Régions Autonomes (Lei das Finanças das Regiões Autónomas) pour les régions des Açores et de Madère.

Le Parlement n'est pas amené à examiner de textes financiers portant sur les administrations de sécurité sociale dans la mesure où le budget de la Sécurité Sociale s'inscrit au sein du budget de l'État.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le ministère des finances élabore le projet de budget annuellement. Ce projet est soumis à l'approbation du Gouvernement, lequel a jusqu'au 15 octobre pour déposer la proposition de loi au Parlement. Les parlementaires doivent voter la loi du budget avant le 15 décembre. La discussion et le vote dans sa globalité sont tenus en séance plénière, le reste est voté par spécialité par la commission compétente mais en session publique. Si le Parlement n'approuve pas cette loi, le budget de l'année précédente fait

référence, les recettes prévues devant être respectées et les dépenses sont engagées par douzièmes provisoires.

L'Assemblée de la République exerce un contrôle politique sur le Budget de l'État. Le gouvernement doit envoyer à l'Assemblée toutes les informations sur le Budget de l'État en temps utile. L'Assemblée peut solliciter tout type d'informations supplémentaires sur l'exécution budgétaire. Ces informations devront lui être fournies dans un délai de 60 jours.

De même, lorsqu'un écart budgétaire est identifié, le gouvernement doit présenter à l'Assemblée Nationale, dans un délai maximum de 30 jours et avec l'avis du Conseil des Finances Publiques, un plan de mesures de correction afin de garantir le respect des règles budgétaires.

Commentaires complémentaires éventuels:

Le gouvernement a nommé, fin août, une commission pour la réforme de la loi d'encadrement budgétaire. Cette réforme vise à réformer le processus budgétaire, l'encadrement budgétaire des services et organismes de l'Administration Publique, les processus budgétaires au niveau macroéconomique et l'articulation entre l'exécution budgétaire et la trésorerie de l'État. La nomination de cette commission vise à compléter un premier travail d'évaluation des forces et faiblesses de la loi d'encadrement budgétaire actuelle réalisé fin 2013 par un groupe de travail au cours duquel plusieurs recommandations ont été énoncées parmi lesquelles i) la rationalisation de la structure du budget, la réduction de la fragmentation budgétaire, le renforcement des relations entre l'exécution budgétaire et la trésorerie et une vision de plus moyen et long terme des finances publiques.

La commission, présidée par Guilherme de Oliveira Martins et composée d'une quinzaine de spécialistes des finances publiques, devrait présenter un projet de loi d'ici le 30 novembre 2014, par la suite, soumis à une consultation publique et une discussion parlementaire.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Q1 - Quel a été le véhicule législatif retenu pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? Comment ce véhicule s'inscrit-il dans la hiérarchie des normes ? A-t-il fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Sans objet.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont élaborées par les services du Ministère des Finances, et plus précisément l'unité des prévisions macroéconomiques (département des politiques financières). Les données utilisées par le gouvernement sont présentées dans un document trimestriel intitulé « *Macroeconomics Forecast* ». La dernière édition a été rendue publique à la fin du mois de juillet dernier. Le Ministère des Finances réalise des enquêtes (à la fois mensuelles sur un ensemble de données publiques, et semestrielles rassemblant un groupe d'institutions partenaires plus importants et couvrant un très large panel d'indicateurs) auprès de différentes institutions nationales et internationales (banques, assurances, institutions publiques etc.) afin de recueillir leurs propres prévisions. Néanmoins, si les résultats obtenus sont publiés dans une section à part des « *Macroeconomics forecasts* » (section D), ces derniers n'interviennent pas dans l'élaboration des prévisions du Ministère des Finances, le principal objectif de ces études réalisées auprès de partenaires restant de simplement vérifier leur plausibilité.

Chaque *Macroeconomic forecast* est soumis à une procédure interne de validation (autres services), le Ministère des Finances ne reposant pas sur d'autres institutions en ce qui concerne les prévisions macroéconomiques. Si ce processus n'est pas aujourd'hui concrètement assuré par un texte de loi, la directive 2011/85/EU (partie prenante du 6 Pack complétant le Pacte de Stabilité et de Croissance) sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres est actuellement en cours de transposition. A ce titre, la réforme du cadre fiscal actuellement en cours prévoit l'instauration d'un comité pour les prévisions budgétaires, dont le rôle sera d'évaluer les travaux du Ministère des Finances avec le pouvoir de les critiquer et de les amender.

Concernant les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle, celles retenues par le gouvernement proviennent également des services du Ministère des Finances.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- e. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;**

Sans objet

- f. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.**

L'instauration d'un comité pour les prévisions budgétaires, chargé d'évaluer les travaux du Ministère des Finances, n'est encore qu'une réflexion liée à la réforme du cadre fiscal.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Sans objet.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte.

Selon nos interlocuteurs du Ministère des Finances, la trajectoire d'ajustement permettant d'atteindre les objectifs à moyen terme (OMT) ne figure dans aucun texte législatif tchèque. Le Pacte de Stabilité et de Croissance, unique document spécifiant des OMT fixés à titre purement indicatif pour la régulation européenne, n'a pas été transposé dans la législation tchèque. Aussi, les objectifs à atteindre ne couvrent que l'année suivante, les projections réalisées à n+2 et n+3 étant purement indicatives et susceptibles d'être modifiées. L'OMT précisant l'objectif de solde structurel à atteindre est de -1% du PIB, il est en vigueur depuis 2005 et n'a pas été réactualisé. Il existe toutefois une volonté politique de se doter d'un cadre plus contraignant.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ?

L'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel est celle arrêtée par le Ministère des Finances, qui adopte traditionnellement une prévision relativement prudente, notamment concernant le moyen terme.

Evolution de la croissance potentielle – estimations (% du PIB potentiel, g.a.)

Institutions	2014	2015	2016	2017
MoF (CZ)	0,7	1,3	1,6	1,7
CE (spring 2014 forecast)	0,7	1,0		
FMI (Article IV consultation sept. 14)	1,6	1,1	2,1	2,2
OCDE (EDR Mars 14)	1,5	1,9		

Pour le FMI, sur 2014-2019 la croissance potentielle moyenne s'élève à 2,5%.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des mécanismes prévus au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Il n'existe pas en République tchèque de règles d'encadrement de la dette des administrations ou du déficit public propres au pays. Actuellement, le seul cadre fiscal en vigueur est hérité de la Réforme des Finances Publiques de 2004 transposant une partie des éléments du Pacte de Stabilité et de Croissance dans la législation locale. Affichant une dette publique bien en-deçà du seuil de 60% du PIB (46,1% du PIB en 2013), les autorités tchèques considèrent le seuil de 3% du PIB affecté au déficit public comme l'unique limite à respecter.

Dans le cadre d'une nouvelle réforme du cadre fiscal (« Loi sur la responsabilité budgétaire ») actuellement en préparation, la coalition gouvernementale cherche à ressusciter le projet d'une « constitution financière » initié par le gouvernement de M. Petr Necas (en 2012, en parallèle du refus de signer le TSCG). Ce projet serait constitué d'un ensemble de textes composé d'une loi constitutionnelle accompagnée d'un *Act on Rules of Fiscal Responsibility*. Les textes actuellement négociés comprendraient une règle sur le solde structurel (seuil de -1% PIB), des plafonds de dépenses définis à partir des Objectifs à Moyen Terme (OMT), une règle de frein à l'endettement directement applicable à partir du dépassement du seuil de 55% du PIB pour la dette publique, mais également l'instauration de plusieurs autres mécanismes automatiques. Selon différentes déclarations publiques, le gouvernement de M. Sobotka souhaiterait que ces textes entrent en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées ? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

L'indépendance financière des gouvernements locaux (municipalités et régions) vis-à-vis du gouvernement central est inscrite dans la Constitution tchèque. Aussi, ce dernier ne peut en aucun cas intervenir dans la programmation budgétaire des collectivités territoriales. De manière analogue peuvent

être soumis au vote – et donc à un débat préalable – du Parlement des projets de lois portant sur la responsabilité budgétaire des gouvernements locaux à la seule condition que le besoin impérieux de contrôle soit au préalable justifié auprès des gardiens de la Constitution. Il convient de noter qu'en comparaison avec d'autres EM, et malgré un contrôle quasi inexistant du gouvernement central, les finances des collectivités locales tchèques sont relativement en bon état (une demi-douzaine seulement serait exposée à de réels problèmes financiers). En 2014, un nouvel excédent budgétaire est attendu de la part des collectivités territoriales. L'Etat dispose cependant de deux outils lui permettant de garder un œil sur l'état des finances et la responsabilité budgétaire des gouvernements locaux :

- ces derniers sont obligés (loi 449/2009) de transférer mensuellement (via un logiciel en ligne) des données relatives à l'exécution de leur budget, l'état de leurs finances etc. De manière analogue, une étude annuelle plus approfondie est réalisée pour chacun d'entre eux à partir du contrôle de 16 indicateurs. Parmi ceux-ci, seuls deux indicateurs sont véritablement pris en compte : le taux d'endettement (passif/actif ne devant pas dépasser les 25%), et les liquidités (le ratio *Current bank asset / Short term liabilities* ne devant se situer en deçà de 1). Par le filtre de ces deux indicateurs, les gouvernements locaux « indisciplinés » sont identifiés : 44 ont été repérés (sur les 6300 gouvernements locaux) en 2013, 75% d'entre eux étant en attente de remboursements d'avances réalisées dans le cadre de projets financés sur fonds européens. Les moyens d'actions du gouvernement central sont limités : des conseils techniques sont simplement prodigués, avec parfois une médiation avec les créanciers.
- La loi 420/2004 sur l'examen de la gestion des collectivités locales met à disposition du gouvernement central un outil « d'audit ». Celui-ci est annuellement réalisé par les services régionaux ou des sociétés indépendantes pour les municipalités, et directement par le Ministère des Finances pour les régions. Sont étudiés et analysés plusieurs indicateurs, et à l'issue de cette étude des recommandations sont adressées aux collectivités. En cas de performances jugées mauvaises, le gouvernement central refusera catégoriquement toute nouvelle demande de subvention supplémentaire (en dehors des transferts annuellement assurés par l'Etat). Celles-ci seront traitées à partir du moment où des engagements concrets en faveur d'une meilleure responsabilité financière seront pris.

Aussi, la législation actuellement en vigueur ne comporte pas, outre les moyens indirects évoqués (remontée mensuelle et annuelle d'indicateurs, « audit » annuel), d'organisme de pilotage ou de contrôle des recettes et dépenses des gouvernements locaux. Néanmoins dans le projet de Constitution Financière précédemment évoqué (Réforme du Cadre Fiscal) portant sur la discipline budgétaire du gouvernement central, des provisions concernant le « comportement » des administrations publiques locales ont été ajoutées. Aussi, la dette de chacune de ces entités ne doit pas dépasser 60% du revenu moyen des quatre dernières années (des mécanismes automatiques dès 50 ou 55% sont également prévus). Si le seuil est dépassé, l'entité en question devra diminuer son taux d'endettement de 5% par an. Si cette condition n'est pas remplie, le Ministère des Finances pourra à l'avenir (si le projet de loi est voté tel quel) retenir un maximum de 5% des fonds annuellement transférés par le gouvernement central à chaque collectivité locale. Ce projet de loi relevant du niveau constitutionnel souhaite appliquer aux échelons locaux des seuils identiques à ceux de l'échelon central.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement ne participerait activement qu'à posteriori à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Suite à des consultations interministérielles, le Ministère des Finances est chargé de présenter un projet de loi budgétaire qui doit être adopté par le gouvernement avant que celui-ci ne soit soumis au seul vote des membres de la chambre basse au moins trois mois avant la fin de l'année. Le projet est soumis à un cycle de trois lectures (discussion des principaux indicateurs, puis analyse

sectorielle et enfin analyse conclusive). Selon nos interlocuteurs, le comité budgétaire serait en droit de discuter le projet et d'y apporter quelques modifications. Le texte pourrait donc effectuer quelques allers-retours entre le gouvernement et la chambre, un budget provisoire étant alors voté en cas de désaccord.

ROUMANIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) a été transposé dans le droit national par une modification de la loi sur la Responsabilité Fiscale n° 69/2010, introduite par la loi 377/2013. Les deux versions de la loi sont des lois ordinaires et il n'existe donc pas de transposition de ces dispositions dans la Constitution.

L'OMT et la trajectoire de convergence : la loi mise à jour sur la Responsabilité Fiscale définit la règle de l'équilibre budgétaire à l'identique des dispositions du Pacte budgétaire, ce qui implique une référence à l'OMT. L'équilibre est atteint si le déficit structurel est au niveau de l'OMT (soit en dessous de 0,5% ou 1% du PIB, en fonction du niveau de la dette publique et de sa soutenabilité), ou sur une trajectoire de convergence avec l'OMT, auparavant défini par les institutions de l'UE, conformément au Règlement de la Commission Européenne n° 1466/1997.

Le mécanisme de correction : Il n'existe pas de mécanisme de correction automatique. L'existence d'une déviation est constatée soit à l'initiative du gouvernement, ce qui requiert l'opinion du Conseil Fiscal, soit sur la base des documents des travaux de la Commission. Si une déviation est constatée, le gouvernement doit produire une stratégie afin de la corriger : la stratégie doit contenir des mesures explicites et quantifiées, ainsi qu'un calendrier de leur mise en place. Les mesures devront avoir un impact au plus tard sur l'exercice de l'année suivante. La loi requiert une proportionnalité avec la taille de la déviation et la vitesse de l'ajustement, « en accord avec le PSC ». La loi introduit aussi, sur le modèle polonais, certains seuils de dette qui peuvent entraîner des actions spécifiques/supplémentaires.

Les circonstances extraordinaires : elles sont définies comme un évènement inhabituel hors du contrôle des autorités, ayant une influence majeure sur la position financière de l'administration publique, ou des périodes de sévère récession économique, comme définie dans la version révisée du Pacte de Stabilité et de Croissance. Les circonstances exceptionnelles ne sont pas précisément définies, le Conseil Fiscal et le gouvernement peuvent chacun déterminer le début et la fin de ces circonstances exceptionnelles. Dans le cas où l'établissement des circonstances exceptionnelles émane du gouvernement, l'opinion du Conseil Fiscal est nécessaire.

Le Conseil Fiscal est un organisme indépendant constitué de cinq membres : l'Académie Roumaine, la Banque Nationale de Roumanie, l'Université d'économie de Bucarest, l'Institut Bancaire Roumain et l'Association Roumaine des Banques désignent chacun un membre dont la nomination est soumise à l'approbation du Parlement, pour un mandat de 9 ans.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macro-économiques qui sous-tendent les projets de loi financière sont préparées par la « Commission Nationale Prognosis » qui est une agence gouvernementale de prévision économique sous tutelle du ministère des finances publiques. Le Conseil Fiscal analyse et évalue les projections macroéconomiques (ce qui inclut le PIB potentiel et la croissance potentielle), lors de la publication de ses opinions.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Oui c'est le même organisme, à savoir le Conseil Fiscal. Cependant, approuver est peut être un terme trop fort quand il est appliqué aux missions du Conseil Fiscal car, même si l'évaluation publique des hypothèses économiques est exigée, celle-ci n'est pas juridiquement contraignante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

- a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;
- b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Le Conseil Fiscal est un organisme indépendant constitué de cinq membres : l'Académie Roumaine, la Banque Nationale de Roumanie, l'Université d'économie de Bucarest, l'Institut Bancaire Roumain et l'association roumaine des banques désignent chacun un membre dont la nomination est soumise à l'approbation du Parlement, après avoir été entendu par les comités budgétaires du gouvernement roumain. Pour être élu, le futur membre doit recevoir la majorité des votes des députés et des sénateurs. Dans le cas contraire, les organismes susmentionnés doivent présenter une nouvelle candidature dans les 15 jours. Le président et le vice-président du Conseil Fiscal sont élus par ses membres.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Aucune définition de l'« écart important » n'est présentée dans la loi 69/2010, la seule référence disponible est celle de l'article 6 du Règlement 1466/1997.

Le mécanisme de correction budgétaire, ainsi que les circonstances exceptionnelles sont décrits dans la question une.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La révision de la loi sur la Responsabilité Fiscale définit l'OMT pour la partie structurelle du budget, et la trajectoire de convergence pour y parvenir, sur une période indéfinie. Cette loi n'est pas révisée à intervalles réguliers, et jusqu'à présent, elle n'a été révisée qu'en 2013, lorsque les conditions de l'OMT ont été transposées dans la loi nationale.

L'OMT pour la Roumanie est de 1% du PIB, en accord avec le Pacte Budgétaire, mais n'est pas défini explicitement dans la loi. Les projets de loi de finances doivent respecter les principes et les règles de la loi sur la responsabilité fiscale. Néanmoins, la loi sur la responsabilité fiscale est au même niveau que les projets de loi de finances dans la hiérarchie des normes, soient des lois ordinaires.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

	2013	2014	2015	2016
CE	1,9%	2,1%	2,2%	
FMI	2,2%	2,2%	2,5%	2,6%
Gouvernement	2,0%	2,3%	2,6%	2,7%

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Les règles roumaines se limitent à la transposition des mécanismes européens : le déficit des administrations publiques doit être en dessous du seuil de 3 % du PIB et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. Cependant, la loi sur la responsabilité fiscale définit certains seuils nécessitant l'intervention de l'État :

- 1) si la dette publique est supérieure à 40% du PIB mais inférieure à 50% : Un rapport pour expliquer les raisons de ce niveau de dette est exigé, ainsi que des propositions de mesures afin de maintenir la soutenabilité de la dette.
- 2) Si la dette est comprise entre 50 et 55% du PIB : Une loi est adoptée pour la mise en place de mesure destinée à réduire le stock de la dette, dont le gel des salaires. Ces mesures doivent être effectives au plus tard dans le semestre suivant la détérioration de la trajectoire de dette.
- 3) Si la dette publique est comprise entre 55 et 60% du PIB : les mesures énoncées précédemment sont mises en place, ainsi que le gel des dépenses de l'assurance sociale.
- 4) Si la dette dépasse le seuil des 60% du PIB : les mesures précédentes sont mises en place, avec en plus la nécessaire réduction de 5% par an de la dette.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Les autorités locales élaborent et approuvent le budget de l'administration locale. Le gouvernement élabore le budget de l'État central ainsi celui de l'assurance sociale, qui sont soumis à l'approbation du Parlement.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

La loi précise qu'en cas de divergence de l'OMT, le gouvernement envoie au Parlement pour approbation un ensemble de mesures pour corriger la divergence.

ROYAUME-UNI

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l’objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l’autorité indépendante ? Comment ces véhicules s’inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l’objet d’une procédure d’adoption spécifique ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n’a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l’élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu’en est-il s’agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates a mis en place dès son arrivée au pouvoir en mai 2010 un organisme indépendant en charge des prévisions économiques et de finances publiques, l’*Office for Budget Responsibility* (OBR).

L’organisme remplit les missions suivantes :

- La production de **prévisions économiques et de finances publiques** à horizons 5 ans au moins semestrielles (dont une au moins accompagne le budget du gouvernement). En pratique, l’OBR produit un « *Economic and Fiscal Outlook* » deux fois par an, à l’occasion du budget (mars, l’année budgétaire débutant le 1^{er} avril) ainsi que de l’*Autumn Statement* (pré-budget en novembre ou décembre). Ces prévisions reposent sur une certification du chiffrage des mesures budgétaires communiquées par le gouvernement. Elles contiennent également une évaluation de la probabilité (supérieure ou pas à 50 %) que le gouvernement atteigne les objectifs budgétaires qu’il s’est fixé ;
- La production d’analyses de **soutenabilité des finances publiques** au sens large (y.c. une analyse de long terme et une analyse des éléments « hors-bilan »). En pratique, cette analyse est publiée une fois par an sous le nom de « *Fiscal Sustainability Report* » (dernière publication en juillet 2014) ;
- L’analyse annuelle par l’OBR de la **fiabilité de ses propres prévisions** (*Forecast Evaluation Report* – dernière publication en octobre 2013).

L’OBR publie également une analyse mensuelle de la situation des finances publiques (à partir des chiffres de l’ONS) ainsi que de documents de travail (récemment, sur le calcul de l’écart de production ou l’évolution des finances publiques de 2007 à 2019).

Le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* de mars 2011 instituant l’OBR⁵⁹ prévoit une indépendance totale dans l’exécution de ses missions en contrepartie d’une triple obligation

⁵⁹ *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, part 1, section 5 (2): “*The office must perform [its] duty objectively, transparently, and impartially*”.

d'objectivité, de transparence et d'impartialité. L'OBR appartient au *Treasury Group*⁶⁰ mais sa dépendance vis-à-vis du chancelier de l'Échiquier est limitée à la programmation budgétaire.

La « Charte pour la responsabilité budgétaire » permet au chancelier de l'Échiquier d'utiliser d'autres prévisions que celles de l'OBR, à condition de justifier cette décision devant le Parlement : « *The Government retains the right to disagree with the OBR's forecasts and, if this is the case, will explain why to Parliament* » Cette possibilité n'a toutefois jamais été utilisée depuis 2010 – le Gouvernement s'est engagé à suivre les prévisions de l'OBR qu'il a créé. Même en cas d'alternance, le coût politique d'un tel choix serait considérable, le recours à des prévisions réalisées par un organisme indépendant étant désormais consensuel au sein de la classe politique.

Les hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle sont déterminées par l'OBR. Elles sont primordiales car le gouvernement s'est fixé un objectif de solde structurel courant (hors investissement).

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

g. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

h. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Office for Budget Responsibility est dirigé par un « *Budget Responsibility Committee* », composé de trois membres :

- un **directeur**, nommé par le chancelier de l'Échiquier, après avis conforme du *Treasury Select Committee* de la Chambre des communes (commission des finances) pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Le directeur actuel est **Robert Chote**, qui a été nommé en septembre 2010 et était auparavant directeur de l'IFS (*Institute for Fiscal Studies*, think tank de référence sur les finances publiques) de 2002 à 2010.
- **deux membres**, nommés par le chancelier de l'Échiquier après consultation du directeur de l'OBR et avis conforme du *Treasury Select Committee* pour une période de cinq ans renouvelable une fois. Ces deux membres sont actuellement **Graham Parker** et **Steve Nickell**.

Graham Parker est un ancien fonctionnaire, et a notamment été directeur en charge des finances publiques au *Treasury*. Retraité depuis janvier 2009, il a été nommé expert auprès division finances publiques du FMI en juillet 2009. **Steve Nickell** a enseigné à la LSE et à Oxford avant de prendre la présidence de la *Royal Economic Society* de 2000 à 2003. Il a également été membre du comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre de 2000 à 2006.

Le « *Budget Responsibility Committee* » est complété de deux autres membres non-exécutifs pour former le **comité de surveillance**. Ces membres sont nommés par le Chancelier sur proposition de l'OBR. Il

⁶⁰ Le *HM Treasury Group* désigne le *HM Treasury* ainsi que l'ensemble des organismes associés (*Office for Budget Responsibility, UK Debt Management Office, National Savings and Investments, Royal Mint Advisory Committee, The Crown Estate, Royal Mint, UK Financial Investments Limited*).

s'agit de **Kate Barker** (actuellement *senior adviser* de Crédit Suisse et ancienne membre du comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre de 2001 à 2010) et **Lord Terry Burns** (ancien secrétaire permanent du *Treasury*, actuellement président de Santander UK).

L'OBR consulte également régulièrement un **comité consultatif** d'experts économiques et budgétaires dont les membres sont : Ben Broadbent (vice-gouverneur pour la politique monétaire, *Bank of England*), Wendy Carlin (professeur à *University College London*), Carl Emmerson (directeur adjoint, *Institute for Fiscal Studies*), John Llewellyn (cofondateur de *Llewellyn Consulting*), Andrew Scott (vice-doyen de la *London Business School*), Peter Spencer (professeur à la *University of York* et conseiller économique pour *Ernst & Young ITEM Club*) et Simon Wren-Lewis (professeur à *Oxford*).

Enfin, l'équipe permanente de l'*Office for Budget Responsibility* est composée de **17 fonctionnaires** à temps plein, qui viennent pour la plupart du *Treasury*, mais aussi d'HMRC (3 fonctionnaires) et d'autres départements⁶¹ (ONS par exemple).

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

L'OBR retient des hypothèses de croissance potentielle supérieures à celle des institutions internationales⁶².

Hypothèses de croissance potentielle au Royaume-Uni (%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Office for Budget Responsibility	1	1	0,4	1,2	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2
Commission Européenne	0,6	0,5	0,4	0,7	1,1	1,4	/	/	/
OCDE	0,7	0,8	1	1,2	1,7	2	/	/	/

⁶¹ Ces départements poursuivent ainsi un objectif de transfert de compétences, appelé de ses vœux par le Parlement lors du vote du projet de loi établissant l'OBR : « l'administration doit fournir à l'OBR les moyens de remplir sa mission ».

⁶² Les prévisions de croissance potentielle du FMI ne sont pas disponibles.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

Le *Budget Responsibility and National Audit Act 2011* prévoit que le *Treasury* prépare une « *Charte de responsabilité budgétaire* » détaillant ses objectifs ainsi que son mandat de finances publiques, dont la première version a été formellement présentée au Parlement en avril 2011. Elle fixe deux objectifs :

- garantir la soutenabilité des finances publiques, afin de soutenir la confiance dans l'économie, promouvoir l'équité intergénérationnelles, et assurer l'efficacité de l'action du gouvernement ;
- soutenir et améliorer l'efficacité de la politique monétaire dans la stabilisation de l'économie.

Le « mandat » comporte deux cibles, qui avaient été annoncées dès mai 2010 :

- retour à l'équilibre du déficit courant (hors investissement) à horizon glissant de 5 ans ;
- baisse du ratio de dette publique nette à partir de l'année budgétaire 2015-16.

Selon les estimations de l'OBR de mars 2014, la cible de déficit serait atteinte (solde structurel courant de 1,5 % sur l'année budgétaire 2018-19) mais pas la cible de dette (hausse de 1,4 pt du ratio de dette publique nette sur l'année budgétaire 2015-16 à 78,7 % du PIB).

Le gouvernement garde la possibilité d'amender la Charte : elle a été mise à jour en mars 2014 pour introduire une nouvelle cible concernant l'évolution des transferts sociaux (*welfare cap*, cf. question 9).

La « *Charte de responsabilité budgétaire* » a remplacé le « *Code de Stabilité Budgétaire* » instauré par le gouvernement travailliste en 1997-98. Ce dernier était plus rigide (car sans possibilité de révision des objectifs) et comportait deux règles : (1) « la règle d'or » des finances publiques : le solde courant (hors investissement public net) devait être équilibré en moyenne au cours d'un cycle économique (en % du PIB), autorisant donc la compensation entre années de croissance et années de récession; (2) le principe d'un investissement soutenable : la dette publique nette devait être maintenue à un niveau stable et prudent, fixé à 40 % du PIB pour le cycle 1997-2007.

En novembre 2008, face à la détérioration des finances publiques, le gouvernement travailliste avait abandonné le code de stabilité budgétaire et conditionné l'assainissement des finances publiques à une reprise de la croissance.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

La plus grande partie des dépenses publiques fait l'objet d'une programmation pluriannuelle : les plafonds par ministère et les projections de dépenses de guichet ont été fixées jusqu'en 2014-15 dès octobre 2010 (*spending review*), la programmation ayant été étendue lors du *spending round* de juin 2013 à l'année budgétaire 2015-2016.

En ce qui concerne les dépenses sociales, elles sont incluses dans le budget de l'État présenté au mois de mars (l'année budgétaire britannique débute le 1^{er} avril), ainsi que dans le pré-budget présenté à l'automne précédent (généralement au mois de novembre). Il n'existe pas de texte budgétaire spécifique pour les dépenses sociales.

Pour tenter d'améliorer le contrôle de l'évolution des dépenses sociales, un mécanisme de plafonnement des dépenses de protection sociale (hors santé et retraites) a été adopté en mars 2012 (*welfare cap*). Ce plafond constitue la première tentative de mettre en place un mécanisme de régulation budgétaire de la dépense liée aux transferts sociaux. Politiquement, il s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de réduire le poids des dépenses d'assistance sociale et d'encourager le retour à l'emploi, thématiques qui bénéficient d'un niveau élevé d'adhésion dans l'opinion publique. Le niveau du plafond a été fixé en valeur nominale lors du vote du budget en mars 2014, sur la base de projections des dépenses sur un horizon de 5 ans réalisées par l'*Office for Budget Responsibility*. **Le principe du plafond est par ailleurs inscrit dans la *Charter for Budget Responsibility*.**

Chaque année, l'horizon du plafond sera repoussé d'un an. Une marge sera fixée au-dessus du plafond afin de ne pas contraindre le Gouvernement à réduire les dépenses en cas de changement de prévision. Le respect du plafond sera évalué par l'OBR, au moment de l'*Autumn Statement*, sur la base des dépenses prévisionnelles.

Sur le plan des finances locales, le système britannique est l'un des plus centralisés en Europe : les collectivités locales bénéficient d'une autonomie fiscale limitée puisqu'elles n'ont que la maîtrise du taux de la taxe d'habitation (*council tax*), dont les paramètres sont fixés au niveau national (avec un mécanisme de plafonnement fixé au niveau national), la majeure partie de leurs ressources (66 % en 2012-13) venant d'une dotation globale de fonctionnement **votée par le Parlement**. La principale dotation dépend en partie de critères sociaux⁶³.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Les objectifs et indicateurs de performance sont détaillés à l'occasion de *Spending Reviews*, au terme desquelles le *Treasury* fixe pour chaque département l'enveloppe de dépenses sur plusieurs exercices et **le présente à la Chambre des Communes**. La dernière *Spending Review* (effectuée en 2010) a fixé, par département ministériel, les plafonds de dépenses d'ici la fin de la législature, c'est-à-dire pour les quatre exercices allant de 2011-12 à 2014-15. Les dépenses faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle et d'un report possible des fonds non utilisés sur l'année budgétaire sont appelées les *Department Expenditure Limits* (par opposition aux *Annual Managed Expenditures*, principalement des dépenses sociales de guichet, qui ne peuvent faire l'objet d'une programmation limitative). Le *Spending Round* de juin 2013 a étendu la programmation à la première année budgétaire de la prochaine législature (2015-16).

Concernant le *welfare cap*, l'accord de la Chambre des communes (après débat et vote) est nécessaire :

- pour modifier le champ du plafond (dépenses comprises dans le plafond)
- pour modifier le niveau du plafond (à la fois le niveau total et la marge de dépassement autorisée).
- En cas de prévision de dépassement du plafond. Le texte alors soumis au Parlement par le gouvernement peut proposer (1) des mesures visant à réduire les dépenses, (2) une augmentation du plafond, (3) ou une explication sur la nécessité de dépasser le plafond tout en le maintenant au même niveau.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

⁶³ L'État prend en compte quatre critères : un forfait par habitant ; les besoins de chaque collectivité (les critères sociaux comptent pour 31 % du calcul de la dotation – 16 % pour les services sociaux à l'enfance et 32 % pour les services sociaux aux adultes) ; le potentiel fiscal de la collectivité ; une garantie permettant de lisser l'évolution de la dotation.

Non pertinent pour le Royaume-Uni, qui n'a pas signé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

SLOVAQUIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Selon la Constitution, concernant la hiérarchie des normes, (1) la Constitution avec les lois constitutionnelles sont suivies par (2) les traités et accords internationaux ratifiés qui ont été approuvés par le parlement et ceux-ci sont suivis par (3) les lois, les traités internationaux ayant force de loi et les résultats du référendum ayant force de loi.

Le TSCG a été signé par la Première ministre, Iveta Radičová, le 2 mars 2012. Il s'agit d'un traité dont l'exécution nécessite une loi. Néanmoins, selon la Constitution (article 7, paragraphe 4) avant la ratification d'un tel traité, son approbation par le Parlement est nécessaire et ce traité ne se positionne pas au-dessus des lois (article 7, paragraphe 5). Le traité a été approuvé par le parlement le 18 décembre 2012 par 138 députés sur 141 députés présents (parlement monocaméral de 150 députés). Par la suite, il a été ratifié par le président de la République, le 11 janvier 2013. Pour la Slovaquie, il est entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

Pour son exécution et son caractère contraignant, un nouveau cadre législatif a été indispensable. C'est pourquoi, le TSCG a été transposé dans la législation nationale par la loi 436/2013 qui amende la loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique. Cette loi a été présentée au Parlement par le ministère des Finances le 27 septembre 2013. La loi a été approuvée le 29 novembre 2013 par 114 députés sur 136 députés présents (21 abstentions), alors que la majorité simple aurait été suffisante. Les dispositions du TSCG ont été favorablement perçues par l'ensemble de la scène politique.

La loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique stipule que le budget de l'administration publique doit être en équilibre ou en excédent. Selon la loi, le budget est considéré comme étant en équilibre, même si le déficit public ajusté de la conjoncture et des effets ponctuels (déficit structurel) est égal ou inférieur à 0,5 % du PIB (ou à 1 %, lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 %). Selon les termes de la loi, la réalisation du budget en équilibre ou en excédent, y compris la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme s'assure par le traité international par lequel la Slovaquie est liée et par les dispositions spécifiques (TSCG, règlements 1466/97 et 1467/97). Pour la trajectoire de convergence vers l'OMT, la loi se réfère à l'article 3, § 1,b du TSCG⁶⁴ et aux règlements CE 1466/97 et 1467/97. En ce qui concerne les circonstances exceptionnelles, la loi se réfère à l'article 3, § 3,b⁶⁵ du

⁶⁴ La règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé.

⁶⁵ Les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.

TSCG. Le mécanisme de correction, préparé par le ministère, est approuvé par le gouvernement. Enfin, l'autorité indépendante qui veille sur la soutenabilité des finances publiques est encadré par la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire du 8 décembre 2011. La rédaction et l'adoption de cette loi a précédé les règles du TSCG.

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des PLF sont élaborées par l'Institut de politique financière, qui est rattaché au ministère des Finances. L'Institut sert d'unité analytique au ministère des Finances et il comprend quatre départements⁶⁶. Le chef de l'Institut est considéré comme économiste en chef du ministère.

Les prévisions de l'Institut concernent l'année en cours et les trois années suivantes. Les prévisions sont mises à jour trois fois par an, en général. Les prévisions macroéconomiques servent de base pour les prévisions des recettes fiscales. Afin de rendre le processus plus transparent et fiable, les prévisions sont débattues lors de réunions de la Commission des prévisions macroéconomiques et de la Commission des prévisions fiscales.

Au sein de la Commission des prévisions macroéconomiques, les prévisions sont évaluées par neuf autres institutions publiques et privées (Banque centrale, Académie des sciences, l'Institut d'informatique et de statistique Infostat et six banques commerciales : Slovenska sporitelna, Tatra Banka, VUB, Unicredit, ING bank, CSOB). A ces séances, participent également avec le statut d'observateur des représentants du Conseil de responsabilité budgétaire, de l'Agence de gestion de la dette et de la Cour des comptes (Najvyšši kontrolný úrad, NKU).

La Commission des prévisions fiscales réunit également, aux côtés du ministère, la Banque centrale, Infostat, CSOB, Slovenska sporitelna, Tatra banka, UniCredit Bank, bureau du Conseil de responsabilité budgétaire, l'Office des statistiques, la Sécurité sociale, NKU, Statna pokladnica (Caisse d'État), Finančna sprava (Administration financière). Les membres des deux commissions émettent leurs avis sur les prévisions qu'ils jugent conservatives, réalistes ou bien optimistes. La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire fixe les dates exactes pour l'élaboration des prévisions. Les deux commissions doivent rédiger leurs prévisions au moins deux fois par an, la première avant le 15 février et la deuxième avant le 30 juin.

Les prévisions comprennent également l'information sur PIB potentiel.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Le Conseil de responsabilité budgétaire est l'institution indépendante en charge de contrôle du respect du mécanisme de surveillance budgétaire mais elle n'a pas pour mission de produire les hypothèses macroéconomiques. Néanmoins, le Conseil fait partie des commissions des prévisions fiscales (membre) et des prévisions macroéconomiques (observateur).

La Conseil a été créé en 2012 afin de surveiller et d'évaluer la tendance de gestion économique de la Slovaquie et d'évaluer l'accomplissement des règles de responsabilité budgétaire. Sa création découle

⁶⁶ département des analyses et prévisions macroéconomiques, département des analyses fiscales et budgétaires, département des politiques de dépenses et structurelles, département des marchés financiers et des institutions

de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire du 8 décembre 2011 c'est-à-dire bien avant le TSCG. La loi constitutionnelle définit les tâches du Conseil regroupées en quatre domaines :

- élaborer annuellement le Rapport sur la soutenabilité de long terme des finances publiques
- soumettre aux délibérations du parlement le Rapport sur l'évaluation de l'accomplissement des règles de responsabilité budgétaire et des règles de transparence budgétaire
- de sa propre initiative ou à la demande d'un club de députés, le Conseil peut rendre son avis sur les propositions législatives
- réaliser d'autres activités relatives à la surveillance et évaluation de l'évolution de gestion des finances publiques

En transposant le TSCG dans la législation nationale, le Conseil a vu ses compétences s'élargir. Désormais, il peut également :

- juger et publier l'évaluation de l'application du mécanisme de correction en cas d'un écart significatif par rapport aux objectifs de moyen terme ou à l'effort de consolidation
- juger et publier l'évaluation du début et de la fin des circonstances exceptionnelles durant lesquelles le mécanisme de correction de s'applique pas.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire définit les modalités de nomination des membres du Conseil. D'après la loi, le Conseil dispose de trois membres. Le président du Conseil, sur proposition du gouvernement, est approuvé (et destitué) par la majorité constitutionnelle au Parlement (90 députés sur 150). Ensuite, le deuxième membre est proposé par le président et le troisième par le gouverneur de la Banque centrale. Les deux sont approuvés (et destitués) par la majorité simple des députés présents. Le mandat des membres est de sept ans.

Afin de rendre le Conseil plus crédible, les trois premiers membres ont été approuvés par la majorité constitutionnelle, en juin 2012 – à savoir, le président, M. Sramko par 132 votes sur 136, M. Odor par 137/137 et M. Horvath par 135/137⁶⁷.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

L'Institut de la politique financière, chargé des prévisions macroéconomiques, est rattaché au ministère des Finances. Le directeur de l'Institut a le même statut que tous les autres directeurs généraux des sections du ministère⁶⁸. Seule la position de directeur de l'Institut est politisée.

⁶⁷ M. Sramko – ancien gouverneur de la Banque centrale et ambassadeur de la Slovaquie auprès de l'OCDE ; M. Odor – ancien chef économiste du ministère des Finances et directeur de l'IFP, ancien membre du Conseil de la Banque centrale ; M. Horvath – ancien directeur de l'Institut de la politique sociale au ministère du Travail.

⁶⁸ La direction au ministère comporte cinq grades : ministre ; secrétaire d'Etat ou chef de cabinet au ministère ; directeur général de la section ou directeur d'une unité spécialisée ; directeur du département ; chef d'unité.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

En cas d'écart important par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif⁶⁹, le mécanisme de correction est mis en œuvre. Le ministère des Finances, en accord avec le procédé des dispositions particulières⁷⁰ publie si un écart important a été atteint. Il le fait deux fois par an (avant le 30 juin et 30 novembre). Si le ministère publie l'information sur l'écart important, il proposera au gouvernement des limites des dépenses publiques et des mesures pendant la période de correction de l'écart important en prenant en considération l'ampleur de l'écart et en respectant la réalisation de l'objectif à moyen terme et la diminution annuelle de la part du déficit public sur le PIB.

La proposition de mesures ayant un impact sur les collectivités locales sera débattue en avance par le ministère des Finances et les associations des villes, villages et régions. Le gouvernement prendra la décision sur le mécanisme de correction dans le cadre duquel il statuera sur la proposition de limites des dépenses publiques et entérinera les mesures. Avant cette prise de décision, le Conseil de responsabilité budgétaire examinera la proposition. Si le gouvernement décide de ne pas mettre en place le mécanisme de correction, il enverra son explication par écrit au Parlement.

L'obligation de mise en place du mécanisme de correction ne s'applique pas pendant la durée des circonstances exceptionnelles⁷¹. Le début et la fin de la durée des circonstances exceptionnelles sont proclamés par le gouvernement sur proposition du ministère. Avant la proclamation du gouvernement, la proposition est jugée par le Conseil de responsabilité budgétaire. Par ailleurs, le Conseil juge et publie son évaluation sur la mise en place ou non du mécanisme de correction. Le ministère des Finances publie son avis sur l'évaluation donnée par le Conseil.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La trajectoire de convergence vers l'OMT est mentionnée dans la loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique. Pour sa définition, la loi se réfère à l'article 3, paragraphe 1, lettre b du TSCG et aux règlements CE 1466/97 et 1467/97. Il s'agit d'une loi qui se place au même niveau que d'autres lois (Q1).

La loi 523/2004 relative aux règles budgétaires de l'administration publique stipule que le budget de l'administration publique doit être en équilibre et en excédent. Selon la loi, le budget est considéré comme étant en équilibre même si le déficit public ajusté de la conjoncture et des effets ponctuels (déficit structurel) est égal ou inférieur à 0,5 % du PIB (ou à 1 % lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 %). Selon les termes de la loi, la réalisation du budget en équilibre ou en excédent, y compris la trajectoire d'ajustement vers l'objectif à moyen terme s'assure par le traité international par lequel la Slovaquie est liée et pas les dispositions spécifiques (TSCG, règlements 1466/97 et 1467/97).

⁶⁹ La loi slovaque se réfère à l'article 6 du règlement (CE) 1466/97

⁷⁰ Articles 5 et 6 du règlement (CE) n°1466/97 du Conseil et article 3 paragraphe 4 du règlement (CE) n°1467/97 du Conseil

⁷¹ La loi slovaque se réfère à l'article 3, paragraphe 3, lettre b du TSCG.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ministère des Finances	produit potentiel			1,8	2,1	2,5	2,7	2,8		
	écart de production			-1,5	-1,1	-1	-0,2	0,4		
OCDE	produit potentiel	3,1	3,1	2,8	2,8	2,9				
	écart de production	0,6	-0,7	-2,5	-3,2	-3,2				
FMI	produit potentiel	3,4	2,6	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
	écart de production	-0,3	-1,1	-2,4	-2,4	-2,2	-1,8	-1,2	-0,5	0
Commission européenne	écart de production	-1,1	-2,1	-3,4	-3,6	-3,1				

Source : ministère des Finances – prévision du septembre 2014, OCDE – Economic Review août 2014, FMI – Staff report for the 2014 article IV consultation, Commission européenne – Assessment of the 2014 NRP and SP for Slovakia

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La loi sur la responsabilité budgétaire fixe un plafond d'endettement (le niveau de la dette publiée par Eurostat) à 60 % du PIB qui, à partir de 2018, sera graduellement réduit d'un point par an pour arriver à 50 % en 2027. Au-delà de ce seuil, le gouvernement est contraint à se soumettre à un vote de confiance au parlement.

Ce texte prévoit également des mesures à mettre obligatoirement en œuvre lorsque le taux d'endettement franchit certains paliers. Ainsi, jusqu'en 2017, dans l'hypothèse où la dette publique dépasserait 50% du PIB, le ministre des finances transmet un rapport au Parlement visant à expliquer ce niveau et à proposer des mesures adéquates pour la juguler. Si le taux d'endettement atteint 53% du PIB, le gouvernement soumet au parlement les projets des mesures et est contraint de prendre certaines mesures, incluant le gel du salaire des ministres au niveau de l'année budgétaire précédente s'il y était inférieur. Si la dette dépasse le seuil de 55 % du PIB, le ministère des Finances restreint l'utilisation de 3 % des dépenses totales du budget du gouvernement central, il n'est plus possible d'allouer les ressources de la réserve du gouvernement et du premier ministre, le gouvernement ne peut pas présenter au parlement le projet du budget de l'administration publique avec la croissance nominale des dépenses consolidées par rapport au budget précédent, et, de même, les collectivités locales doivent approuver un budget avec les dépenses au niveau des dépenses de l'année budgétaire précédente. A partir d'un taux d'endettement de 57 %, le gouvernement ne peut pas soumettre au parlement un budget déficitaire, les collectivités locales doivent entériner un budget équilibré ou en surplus. En cas d'une dette dépassant 60 %, le gouvernement demandera au parlement le vote de confiance. Enfin, le texte de la loi énumère quelques cas qui

autorisent la dérogation des paliers⁷². A noter qu'après 2017, ces paliers diminueront progressivement d'un point à mesure que le plafond d'endettement sera réduit.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Cadre législatif s'appliquant aux budgets des collectivités locales

Les budgets des collectivités locales (régions, villes et villages) sont encadrés par la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire. Tout d'abord, si certains seuils de la dette publique sont franchis, les restrictions s'appliquent aussi aux budgets des collectivités locales (Q8).

Par ailleurs, la loi sur la responsabilité budgétaire dispose que si la dette totale de la collectivité locale atteint 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente, la collectivité locale est obligée de payer une amende de 5 % de la différence entre le montant total de la dette et 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente.

Enfin, la loi 583/2004 sur les règles budgétaires des collectivités locales n'autorise pas les collectivités locales à recevoir des crédits remboursables si la dette dépasse 60 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente et si la somme annuelle des remboursements des prêts dépasse 25 % des recettes courantes de l'année précédente. En outre, cette loi détermine les conditions pour déclencher un régime d'assainissement ou d'administration spéciale (redressement judiciaire). La collectivité locale est obligée d'introduire un régime d'assainissement si le montant de ses engagements après le délai de paiement dépasse 15 % des recettes courantes de l'année budgétaire précédente et si elle n'a pas remboursé un engagement 60 jours après le délai de paiement⁷³. Le régime d'administration spéciale s'applique si la commune n'a pas introduit le régime d'assainissement, si après la fin du régime d'assainissement les conditions perdurent ou si la collectivité locale n'a pas présenté la documentation financière nécessaire.

Selon le rapport du Conseil de responsabilité budgétaire, toutes les régions se retrouvaient sous le seuil d'endettement en 2013 – avec une dette moyenne de 32,6 % des recettes de 2012, en baisse de 1,8 point par rapport à l'année précédente. La région la plus endettée (Trnava) a atteint 48,1 %, la moins endettée (Nitra) 23,3 %. Quant aux villes et villages, la dette totale était de 19,6 % des recettes de l'année 2012, en baisse de 2,2 points. Presque la moitié (1 363 sur 2 915) a enregistré une dette nulle. Le seuil a été dépassé par 61 villes et villages dont surtout le quartier de Bratislava Devín (dette de 1 238 % des recettes de 2012).

Rôle du parlement

Le projet du budget de l'administration publique fait partie du projet du budget de l'État (gouvernement central). Néanmoins, le projet du budget de l'État est approuvé par le parlement et il est ainsi contraignant. Le budget pluriannuel de l'administration publique, approuvé par le gouvernement, n'est débattu au parlement que pour son information. Il peut être ultérieurement mis à jour dans les années en cours. Le parlement peut examiner le projet du budget de la Sécurité sociale (commission des finances et du budget et commission des affaires sociales du Parlement), les collectivités locales retombent sous la responsabilité du ministère des Finances.

⁷² Les mesures qui s'appliquent à partir de la dette dépassant 45 % ne concernent pas le gouvernement pendant 24 mois depuis le jour qui suit l'approbation de son programme gouvernemental et le vote de confiance. Pendant 36 mois, les dérogations s'appliquent aussi en cas de crises économique (baisse du PIB de 12 points), financière ou naturelle (les dépenses pour résoudre la crise bancaire ou naturelles dépassent 3 % du PIB).

⁷³ Cela ne concerne pas les engagements issus de la réalisation des programmes communs entre la Slovaquie et l'UE, des programmes retombant sous la coopération européenne territoriale ou issus des programmes financés à la base de contrats internationaux sur l'attribution des subventions entre la Slovaquie et d'autres États

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le ministère des Finances doit soumettre au Parlement le budget de l'administration publique avant le 15 octobre. Le parlement approuve uniquement le budget du gouvernement central, le budget pluriannuel de l'administration publique lui est soumis pour information. A priori, le parlement ne participe pas à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, cette définition se trouve sous la responsabilité du ministère des Finances avec lequel le parlement peut coopérer en amont de sa soumission et approbation au parlement.

Par ailleurs, le Parlement slovaque peut s'appuyer sur les analyses du Conseil de responsabilité budgétaire qui lui présente son rapport sur l'évaluation du respect des règles de responsabilité budgétaire et des règles de transparence budgétaire. Le Conseil peut également à la demande d'un club des députés rédiger un avis sur les projets de lois. Le Parlement est également destinataire de l'explication par écrit de la dette qui dépasse le seuil de 50 % accompagnée des mesures à entreprendre pour la réduire. Enfin, si la dette dépasse 60 % du PIB, le Parlement procède au vote de confiance au gouvernement.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Certains analystes reprochent à la loi sur la responsabilité budgétaire d'avoir des effets pro-cycliques.

SLOVÉNIE

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Mise en œuvre de la règle d'or par le gouvernement slovène :

Après avoir ratifié le Traité TSCG le 19 avril 2012, les députés slovènes réunis le 24 mai 2013 en session extraordinaire ont adopté à une majorité très large l'introduction de la "règle d'or" dans la Constitution, avec application dès 2015, en application du « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ».

Le nouvel article 148 de la Constitution slovène dispose ainsi que la règle d'or budgétaire entrera en vigueur à compter de 2015, mais prévoit qu'une loi viendra ultérieurement fixer les détails et conditions de son application.

La règle constitutionnelle pose un principe d'équilibre à moyen terme des finances publiques, sans emprunt. Elle reconnaît la possibilité de dérogations temporaires au principe d'équilibre, selon des modalités devant être définies par cette loi en question, qui devrait déjà être préparée par le gouvernement sortant, et sera sans doute reprise par le nouveau gouvernement et présentée à l'Assemblée nationale pour adoption à la majorité qualifiée des 2/3 de l'Assemblée Nationale (c'est-à-dire une majorité qualifiée identique à celle nécessaire pour modifier la Constitution).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions et statistiques économiques sont élaborées et publiées, avant qu'elles soient chaque fois d'abord présentées au gouvernement actuel, par l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD », bureau indépendant du gouvernement. Les perspectives budgétaires sont toujours adossées à ces prévisions. Les prévisions d'automne seront publiées par cet Institut à la fin du mois de septembre 2014.

Dans leurs dernières prévisions de printemps 2014, une expansion de 0,5% a été prévue pour 2014 et 0,7% pour l'an prochain.

L'activité économique a rebondi au premier trimestre 2014, rebond qui s'est confirmé au second trimestre puisque la croissance s'y est établie à 2,9% en glissement annuel, la plus forte depuis septembre 2009.

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Non.

La Loi sur les finances publiques (ZJF, article 106) stipule la fondation d'un « Conseil fiscal » dont les membres sont désignés par le gouvernement pour la durée de sa mandature, pour donner des avis sur la politique fiscale. Il est envisagé de le consulter à l'avenir, de façon plus systématique et élargie, sur le plan national de réforme ou le programme de stabilité. En tout état de cause, cette entité de création récente (2009), n'a pas encore acquis d'autorité morale.

Il est également prévu de réformer ce « Conseil fiscal » (actuellement moribond, plusieurs de ses membres ayant démissionné, sans avoir été remplacés) dans le sens d'une plus grande indépendance de ses membres (principalement via une nouvelle procédure de désignation associant le Parlement), d'un resserrement de son effectif, d'un élargissement de son rôle de contrôle a priori, notamment dans les phases de préparation du projet gouvernemental de budget a été préparé. La réforme pourrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Le « Conseil fiscal », fondé en 2009 comme corps consultatif évaluant indépendamment la politique fiscale et la mise en œuvre des réformes structurelles, est composé de 7 membres désignés par le gouvernement sur proposition du Ministre des finances, pour une durée de 5 ans et sans possibilité de renouvellement. Peuvent être désignés des experts en finances publiques, des professeurs de l'économie, ou encore des chercheurs en économie.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Plusieurs textes officiels encadrent la fondation et le domaine du travail de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD »:

- i. la Résolution sur l'organisation et le travail de l'Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie (JO 12/00) ;
- ii. la Loi du Gouvernement de la République de Slovénie (JO 24/05) ;
- iii. le Décret sur les documents de bases de planification du développement et les procédures pour la préparation du budget de l'État.

Le directeur de l'« IMAD » est nommé par le gouvernement de la République de Slovénie sur proposition du Premier ministre. Ses fonctions prennent fin le cas échéant par démission ou révocation.

Le directeur de l'« IMAD » nomme un Conseil d'experts, organe consultatif qui traite de la méthodologie des analyses et des prévisions de l'IMAD », ainsi que les questions de fond liées au travail de l'Institut. Les membres du Conseil sont désignés par le directeur de l'« IMAD » de telle sorte qu'il soit représentatif des ministères, des organisations professionnelles et des experts indépendants dans le domaine de travail de l'Institut.

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Concernant le mécanisme de correction budgétaire le gouvernement est contraint de respecter la Loi sur les finances publiques (ZJF, article 40) précisant les mesures visant à équilibrer le budget. Selon cette

loi, le gouvernement peut, sur proposition du ministère des Finances, suspendre pour 45 jours l'exécution de certaines dépenses, applicable uniformément à tous les utilisateurs budgétaires.

Si ces mesures de suspension temporaire de l'exécution des dépenses ne parviennent pas *in fine* à équilibrer le budget, le gouvernement est obligé de proposer - 15 jours avant la fin de la date de la période de la suspension temporaire de l'exécution du budget - un collectif budgétaire. Pendant la période de la préparation du collectif budgétaire, une nouvelle suspension de l'exécution budgétaire est susceptible d'intervenir.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d'ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l'inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

Outre l'article 40 de la Loi sur les finances publiques (cf : observations ci-dessus), cette même Loi oblige le Ministre des finances, au titre de l'article 63, à préparer au mois de juillet de l'année en cours un rapport pour le gouvernement sur l'exécution du budget au cours de la première moitié de l'année en cours.

Ce rapport contient :

- iv. les revenus, les dépenses, l'excédent ou le déficit, l'emprunt et la réalisation estimés jusqu'à la fin de l'année ;
- v. les grandes divergences par rapport au budget adopté ;
- vi. le projet de mesures à prendre afin de respecter les objectifs budgétaires.

Le gouvernement doit ensuite soumettre ce rapport à l'Assemblée nationale.

Q7 - Quelle est l'hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d'ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Au moment de la préparation des budgets initiaux 2014 et 2015, adoptés en novembre 2013, le gouvernement slovène s'est basé sur les prévisions d'automne de l'**Institut d'analyse macroéconomique et de développement de la République de Slovénie « IMAD »**, dans lesquelles on était prévu pour 2014 un recul de l'activité de **0,8%** du PIB et en 2015 une reprise de **0,4%** du PIB.

Les estimations de la croissance potentielle sont réalisées par :

- **la Commission européenne (CE)** : lors des prévisions de printemps sorties en mai dernier, la CE prévoyait un retour à l'expansion économique estimée à **0,8%** du PIB en 2014 et à **1,4%** du PIB en 2015 ;
- **le Fonds monétaire international (FMI)** prévoyait pour la Slovénie dans sa « Perspective de l'économie mondiale », sortie en avril 2014, une croissance de **0,3%** du PIB en 2014 et **0,9%** du PIB en 2015 ;
- **l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** pronostiquait pour la Slovénie, lors de ses prévisions corrigées de mai dernier, une reprise de croissance de **0,3%** du PIB en 2014 et de **1,2%** du PIB en 2015.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

À part la transposition des règles communautaires, l'encadrement de la dette n'est pas plafonné dans la loi actuelle ; pour mémoire la Slovénie a dépassé le seuil d'endettement fixé par les critères de Maastricht de 60% du PIB en 2013 (71,1% du PIB).

Par l'introduction de la « règle d'or » dans la Constitution applicable à compter de 2015, le nouveau gouvernement sera amené à préparer assez rapidement la loi précisant les détails ainsi que les conditions de l'application de la « règle d'or ». Cette loi, qui a déjà été annoncée par le Premier ministre lors de la nomination de son gouvernement en septembre 2014, comportera selon toute vraisemblance davantage de restrictions relatives aux règles d'encadrement de la dette des administrations, du déficit public ou de la dépense publique.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

Au regard de l'article 28 de la Loi sur les finances publiques, le gouvernement doit présenter au Parlement le projet de budget au plus tard le 1er octobre de l'année en cours, et aux maires des municipalités (ainsi qu'aux conseils municipaux) 30 jours après au plus tard.

Les maires, pour leur part, doivent préparer au mois de juillet de l'année en cours un rapport à l'attention de leurs conseils municipaux sur l'exécution du budget dans la première moitié de l'année en cours.

Au niveau opérationnel, le gouvernement ne peut pas intervenir dans la gestion interne des municipalités.

Pour ce qui concerne les utilisateurs indirects du budget slovène (fonds de sécurité sociale, retraite et invalidité, santé), ces derniers doivent préparer un rapport sur la mise en œuvre de leurs plans financiers. Ils doivent signaler au Ministère des finances, en recettes et en dépenses, l'état des comptes et des placements, l'excédent de trésorerie, selon les normes et les échéances fixées par le Ministre des finances.

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le programme de stabilité préparé chaque année au mois d'avril présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques. Le Parlement slovène ne participe pas à la définition de ce programme, il en est juste informé *a posteriori*.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Pas à ce stade.

SUÈDE

Éléments de contexte général :

La Suède a mis en place très tôt (dès la fin des années 1990) des règles de gouvernance budgétaire de même nature que celles qui sont inscrites aujourd'hui dans le TSCG. Ces mesures ont contribué, en sus de mesures d'économies budgétaires à réduire la dette publique, de plus de 70 % du PIB au milieu des années 1990 à environ 40 % aujourd'hui.

Q1 – Quels ont été les véhicules législatifs retenus pour transposer le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ? En particulier, comment ont été inscrits dans le droit national l'objectif de moyen terme (OMT), la trajectoire de convergence vers cet objectif, le mécanisme de correction, les circonstances exceptionnelles et l'autorité indépendante ? Comment ces véhicules s'inscrivent-ils dans la hiérarchie des normes ? Ont-ils fait l'objet d'une procédure d'adoption spécifique ?

Le Riksdag (parlement monocaméral suédois) a adopté en mars 2013, sur recommandation de la Commission des finances, le TSCG (251 voix en faveur, 23 contres, 37 abstentions et 38 non présents) mais **le traité n'a pas été transposé dans la loi suédoise**, la Suède ne faisant pas partie de la zone euro. Dans sa recommandation, la Commission des finances insistait sur le caractère non contraignant de cette adoption qui signifie surtout le soutien de la Suède au principe d'un texte visant à renforcer la gouvernance de la politique économique de la zone euro, et qui permet en contrepartie à la Suède de participer à certains sommets liés à la gouvernance économique de la zone euro (titre V du traité TSCG).

En outre, la Commission des finances souligne que la transposition du TSCG devrait faire l'objet, le cas échéant (donc si la Suède rejoignait un jour la zone euro⁷⁴) : 1/ d'amendements à la loi de procédure budgétaire de 1997 (Budget Act ou *Budgetlagen 1997* qui a été révisée à plusieurs reprises et dont la dernière version remonte à 2011 : SFS : 2011/203), 2/ sans doute également d'une légère révision de certaines lois constitutionnelles portant plus directement sur le fonctionnement des institutions et plus particulièrement sur le mandat et le fonctionnement du Riksdag, et 3/ enfin d'un nouveau vote au Riksdag.

Pour ce qui est de l'objectif de moyen terme (OMT), la Commission Européenne l'a fixé à un solde budgétaire structurel de -1 % PIB pour la Suède (cf Programme de Convergence 2014) mais la Suède se conforme en pratique à des objectifs nationaux bien plus contraignants (voir Q8).

⁷⁴ Pour l'heure, la question de l'appartenance à la zone euro (et donc de la transposition formelle du TSCG) ne se pose pas pour la Suède en raison de la nette opposition des Suédois (plus de 80% de la population est contre l'adoption de l'euro selon les sondages) ce qui rend très improbable la tenue d'un référendum sur le sujet, même consultatif. Rappelons que la Suède a déjà rejeté une adhésion à l'UEM suite à un référendum en 2003 (52,3% contre, 46,8% en faveur).

Q2 - Les prévisions économiques retenues par le Gouvernement lors de l'élaboration des projets de loi financière sont-elles élaborées par un organisme indépendant ou seulement validées par une entité de ce type ? Qu'en est-il s'agissant des hypothèses de PIB potentiel et de croissance potentielle ?

Les prévisions économiques retenues lors de l'élaboration des projets de loi financière, ainsi que les hypothèses du PIB potentiel et de croissance potentielle, sont celles du département de la prévision (*prognosenheten*) au sein de la direction des affaires économiques (*ekonomiska avdelningen*) du ministère suédois des finances.

Le département de la prévision compte 14 agents et a par ailleurs accès à tous les éléments techniques des prévisions de l'Institut national de la conjoncture (*Konjunkturinstitutet* ou *KI*, équivalent du Département de la Conjoncture à l'Insee) qui est une agence d'État sous tutelle du ministère des finances, et qui a une équipe de 25 personnes dédiée à la prévision macroéconomique et aux finances publiques.

Le Ministère des finances publie 2 prévisions par an (lors de la présentation du PLF à la mi-septembre et lors du « budget du printemps » à la mi-avril). En interne au ministère des finances, les prévisions sont modifiées 6 fois par an, transmises à la direction du budget et discutées avec le ministre des finances (qui communique ensuite souvent dans la presse de manière qualitative, en anticipant notamment sur les révisions à venir).

L'Institut national de la conjoncture *KI* réalise, pour sa part, ses prévisions économiques (et finances publiques et hypothèses de PIB et croissance potentiels), sur une base trimestrielle. En outre, *KI* a l'obligation de comparer les prévisions gouvernementales aux autres prévisions de référence de même « fraîcheur » et les commente régulièrement (commentaires qui sont en général très repris dans la presse écrite nationale.) ».

Trois autres organismes publics commentent le cadrage macroéconomique des lois de finances :

- le *Swedish Fiscal Policy Council* (*Finanspolitiskarådet*⁷⁵, créé en 2007), sous tutelle du MoF suédois⁷⁶, qui ne fait pas ses propres prévisions, mais assure d'une part, le contrôle *ex post* du respect des objectifs, en particulier la règle d'équilibre budgétaire et les plafonds de dépenses ainsi que l'examen de la clarté des projets de loi de finances ; et d'autre part l'évaluation de la politique budgétaire au regard de la soutenabilité de long terme des finances publiques (croissance durable et taux d'emploi élevé) et de ses effets redistributifs à court et à long termes,
- l'agence de gestion financière (*National Financial Management Authority* ou *ESV*), également sous tutelle du MoF suédois, est notamment en charge du suivi financier des agences gouvernementales. Cette agence réalise également des prévisions de finances publiques (recettes et dépenses, solde, dette, plafonds de dépenses, règle d'équilibre) et, à partir de cette année 2014, ses propres prévisions macroéconomiques,
- L'agence d'audit (*Riksrevisionen*, équivalent de la Cour des Comptes), sous tutelle du Parlement, conduit également à intervalles moins réguliers des contrôles *ex-post* du respect des principes d'équilibre et de plafonnement des dépenses publiques (en plus de ses missions de contrôle et d'audit des rapports annuels des agences de l'État).

⁷⁵ <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html>

⁷⁶ Pour rappel, la loi constitutionnelle suédoise garantit l'indépendance des agences vis-à-vis des ministères de tutelle dans l'exercice de leur mandat..

Q3 - L'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire prévu par le TSCG est-elle la même que celle ayant pour mission de produire ou d'avaliser les hypothèses macroéconomiques ?

Sans objet car la Suède n'a pas formellement transposé le TSCG, mais la surveillance budgétaire au titre des règles nationales est assurée par les organismes ci-dessus. En outre, la commission parlementaire à la Constitution (Konstitutionsutskottet) se prononce sur la constitutionnalité des lois de finances (et d'autres lois). Par ailleurs, il existe en Suède un équivalent du Conseil d'État (Lagrådet) qui se prononce sur la conformité des projets et propositions de loi avec la loi existante.

Q4 - Préciser la composition et les modalités de nomination des membres :

a. de l'institution indépendante en charge de contrôler le respect du mécanisme de surveillance budgétaire ;

Dans le cas de l'**institut de conjoncture KI** et de l'**agence de gestion financière ESV**, agences sous tutelle du ministère des finances, le DG est désigné par le gouvernement pour un mandat précis (généralement 6 ans, mandat renouvelable entièrement ou partiellement une fois). Les effectifs sont composés d'agents de l'État qui relèvent du droit privé (pas de statut de fonctionnaire, ni de corps, dans ce pays sauf pour les diplomates/magistrats) et qui sont recrutés librement (pas de grilles de salaire) en fonction des besoins et ressources des agences.

Dans le cas du **Swedish Fiscal Policy Council** (qui est l'équivalent le plus proche du HCFP), c'est son Président sortant (actuellement M. John Hassler, Professeur d'économie à l'Université de Stockholm et membre du CESifo de Munich) qui propose au gouvernement (ministère des finances) un successeur (ce qui a été toujours accepté depuis la création du SFPC en 2007).

Selon la lettre de mission du gouvernement, le SFPC doit être dirigé par un conseil d'administration limité à 6 « économistes » au maximum, dont un Président et un Vice-Président et un économiste d'un autre pays nordique. Ce conseil dispose également d'un secrétariat général d'environ 5 personnes pour assurer le support (administration, logistique, publication/rédaction de certains rapports, etc...).

En terme de mandat, le Président du SFPC peut occuper cette fonction 6 ans au maximum alors que les autres administrateurs ont des mandats limités à 3 ans au maximum. A ce stade, aucun Président est resté plus de 3 ans depuis la création de cet établissement en 2007. Pour mémoire, le SER de l'Ambassade de France en Suède a organisé la visite du SFPC en novembre 2012, par MM Jean-Philippe Cotis et Boris Melmoux-Eude de la Cour des comptes en amont de la création du HCFP.

b. de l'organisme indépendant devant produire ou avaliser les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement.

Idem

Q5 - Selon quelles modalités le mécanisme de correction budgétaire est-il mis en œuvre ? Quelle est la définition de l'« écart important » entre le solde structurel et la trajectoire d'ajustement retenue dans ce cadre ? Quelle est la définition retenue des circonstances exceptionnelles et comment y est-il fait recours ? Quels sont les critères de sortie des circonstances exceptionnelles ? Selon quels mécanismes et dans quels délais le Gouvernement est-il « contraint » de corriger, le cas échéant, un « écart important » constaté ?

Sans objet. A noter cependant qu'en cas de dépassement ou de prévision de dépassement de la cible de surplus budgétaire nationale (ou bien des plafonds de dépenses inscrits dans la programmation pluriannuelle), le gouvernement est tenu par la loi de procédure budgétaire de 1997 d'expliquer l'écart devant le Parlement et de proposer des mesures correctives.

Q6 - Dans quel type de texte juridique la trajectoire d’ajustement – soit la trajectoire de solde structurel – est-elle définie ? Quelle période couvre-t-il et selon quelle fréquence est-il révisé ? Préciser l’inscription dans la hiérarchie des normes de ce texte. En particulier, ce texte est-il supérieur aux lois de finances dans la hiérarchie des normes ?

La loi de finances annuelle indique une trajectoire budgétaire pour les trois années suivantes. Elle a le statut de loi ordinaire, elle est révisée annuellement, mais elle couvre l’ensemble du budget de l’État, y compris la Sécurité Sociale et les Retraites. La trajectoire est définie ainsi :

- la loi de finances fixe le plafond de dépenses global, en valeur, pour l’année n+3 (autrement dit 2017 pour le PLF voté fin 2014)
- elle fixe les plafonds de dépenses par poste pour l’année qui vient (2015 pour le PLF de fin 2014), sachant que le plafond de dépenses avait été fixé trois ans auparavant⁷⁷ ; ainsi, la définition des postes de dépenses suit une logique top-down très stricte ;
- elle détaille une trajectoire macroéconomique et budgétaire à horizon cinq ans.

Les dispositions quant à la « règle d’équilibre » des collectivités (régions/comtés et communes) sont inscrites dans la loi sur les collectivités locales (*Kommunallagen*)

Q7 - Quelle est l’hypothèse de croissance potentielle retenue dans la construction de la trajectoire d’ajustement et le calcul du solde structurel ? Quelles sont les estimations de croissance potentielle de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI) et de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ? Le gouvernement a-t-il délibérément fait le choix de retenir une hypothèse de croissance potentielle prudente ?

Croissance potentielle de la Suède

Acteurs	Date de publication	2014	2015	2016	2017	2018
Ministère des finances	9 avril 2014	2,3	2,0	2,2	2,4	2,2
KI	27 août 2014	2,0	2,0	2,4	2,4	2,2
Commission européenne	5 mai 2014	2,2	2,3	-	-	-
Banque de Suède	4 septembre 2014	1,6	2,1	2,5	-	-
FMI	29 août 2014	2,3	2,0	2,3	2,3	2,6
OCDE	6 mai 2014	2,5	2,5	-	-	-

Selon nos interlocuteurs les prévisions du ministère sont traditionnellement relativement prudentes.

⁷⁷ Pour faire face aux imprévus, une marge de sécurité de l’ordre de 5 % est définie.

Q8 - Existe-t-il des règles d'encadrement de la dette des administrations du déficit public ou de la dépense publique propres au pays considéré, c'est-à-dire qui ne constituent pas une simple transposition des règles au niveau européen ? À titre d'exemple, la Slovaquie a institué une « règle d'endettement » imposant la mise en œuvre de mesures correctrices lorsque le taux d'endettement des administrations publiques approche ou excède des seuils prédéfinis. Le cas échéant, présenter ces règles.

La Suède dispose d'un cadre budgétaire contraignant, mis en place pour l'essentiel au milieu des années 1990 dans un contexte où il était nécessaire et urgent de redresser les comptes publics (dette publique supérieur à 70 % PIB au milieu des années 1990). Ce cadre s'articule autour de 3 principes:

-la loi de procédure budgétaire impose au gouvernement de proposer au Parlement une **cible de solde budgétaire** (pour le champ des APU, y.c. finances locales et retraites) définie sur la longueur du cycle économique ainsi que des plafonds trisannuels de dépenses publiques (pour le budget de l'État). Aujourd'hui, la cible de solde budgétaire est fixée à un excédent de 1 % PIB sur la durée du cycle économique (entre 2000 et 2007, l'objectif d'excédent budgétaire était de 2% PIB mais il a été révisé à 1 % pour tenir compte de divergences sur la comptabilisation du régime public de retraites par capitalisation). La définition du «du solde moyen sur la durée cycle économique » comporte une certaine flexibilité, ce solde peut être notamment calculé comme une moyenne glissante sur sept ans du déficit nominal,

-l'introduction dès 1997 d'un **plafonnement trisannuel des dépenses de l'État en valeur** (voir Q6) : le fait que ce plafond de dépenses global soit fixé trois ans à l'avance et en valeur joue un rôle modérateur sur la progression des finances publiques,

-en outre, **une grande partie des dépenses de l'État est sous-indexée** :

1/environ 65% des dépenses du budget de l'État sont sous indexées et ne reflètent pas intégralement, en valeur, la croissance du PIB, 2/les budgets des agences de l'administration centrale (il en existe environ 300 et elles concentrent environ 95% des effectifs de l'administration de l'État, contre 5% au total pour les ministères) sont indexés à la baisse pour refléter les gains de productivité réalisés dans le secteur privé. Cette déduction dite de productivité (produktivitetsavdrag) est calculée sur l'évolution de la productivité du secteur des services privés au cours des 10 dernières années. Ce système date de la mise en place du processus budgétaire en 1997 (budgetlagen), 3/environ 15% des dépenses du budget de l'État sont budgétisées en montants nominaux et requièrent une décision formelle du parlement pour qu'elles augmentent (certaines allocations familiales/aides aux chômeurs, par exemple, sont à des niveaux inchangés depuis des années ce qui se traduit par des économies pour l'État).

-l'adoption d'une « **règle d'équilibre** » pour les collectivités territoriales, une règle d'équilibre des budgets locaux (290 communes et 21 régions/comtés) qui interdit aux gouvernements locaux de voter un budget déséquilibré. Dans l'hypothèse où un déficit serait constaté ex post, les collectivités doivent ajuster ce déficit et restaurer leur situation nette durant les trois années suivantes. Il n'existe, en revanche, pas de mécanisme d'ajustement automatique des dépenses, ni des recettes. A noter que « la règle d'équilibre » des collectivités est perçue comme une exigence minimale en référence au passage de la loi communale portant sur « l'obligation d'assurer une bonne gestion financière ». En réalité, de nombreuses municipalités et comtés ont pour objectif de réaliser un excédent de l'ordre de 2%.

Depuis 2013, le gouvernement a inscrit un nouveau chapitre dans la loi communale, qui permettra aux collectivités de constituer des réserves financières permettant de lisser les fluctuations des revenus au fil du temps et de combler d'éventuels déficits lorsque la conjoncture le justifiera. Cette mesure qui est encadrée (la réserve annuelle doit être comprise entre 1 et 2% des recettes de la dite collectivité) rentre dans la logique suédoise qui cherche à promouvoir une gestion financière responsable des secteurs sur le moyen et long terme. La mesure en question est récente et il n'y a donc pas à ce stade de statistiques qui permettent de mesurer l'ampleur des éventuelles réserves constituées par les collectivités territoriales après seulement une année de mise en œuvre.

Q9 - Comment les recettes et les dépenses des sous-secteurs des administrations publiques autres que les administrations publiques centrales (APUC) sont-elles pilotées, à la fois juridiquement et opérationnellement? Le Parlement est-il amené à examiner des textes financiers portant spécifiquement sur les administrations publiques locales (APUL) et sur les administrations de sécurité sociale (ASSO) ?

1/ Le Riksdag n'examine ni les projets de budget, ni les rapports annuels des collectivités locales (et elles ne sont pas auditées par l'Agence nationale d'audit mais par des auditeurs locaux); en effet, les 290 communes et les 21 régions bénéficient d'une autonomie institutionnelle et financière (elles fixent librement les taux et perçoivent directement l'impôt sur le revenu) très forte, inscrite dans la constitution.
2/ Il n'y a pas de secteur des ASSO à proprement parler puisque les dépenses de sécurité sociales sont inscrites soit dans le budget de l'État (pas de lois des finances de la sécurité sociale) soit dans les budgets locaux (santé pour les régions, handicap, dépendance et soins à domicile pour les communes)

Q10 - Selon quelles modalités le Parlement participe-t-il à la définition de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et au contrôle du respect de cette dernière ? Quels moyens sont mis à sa disposition à cet effet ?

Le Parlement participe à la préparation du budget selon le calendrier et les modalités définis dans le tableau ci-dessous.

Septembre	Le Gouvernement soumet au Riksdag son projet de budget
Fin novembre	La Commission des finances rend un avis consultatif sur le projet de budget du Gouvernement et sur les contre-projets de budget proposé par les partis de l'opposition. L'avis est consultatif et porte sur les grands équilibres, ou paquet « omnibus », de chaque projet de budget : plafond global en dépenses et pour chacune des 27 missions / secteurs de dépenses, estimation des ressources, amendements fiscaux. Ce paquet « omnibus » sera soumis en décembre, en plénière, à un vote unique lors de la procédure d'élimination (voir <i>infra</i>). Les Commissions spécialisées continuent à travailler sur les 500 sous-répartitions budgétaires de chaque mission.
Début décembre	Procédure d'élimination : les projets de budget des partis (en fait les paquets omnibus) sont soumis au vote en plénière en les opposant deux à deux, et en commençant par les projets les moins soutenus (ceux des partis disposant du moins grand nombre de sièges). Le premier « match » oppose les budgets de deux partis les plus minoritaires, et sous le scénario standard le dernier match oppose logiquement les projets de budget du gouvernement et du principal parti d'opposition. Noter qu'entre le dépôt du projet de budget et son vote en plénière, aucun parti ne peut amender son projet de budget, qui doit donc être bien calibré. La technique des cavaliers budgétaires est <i>de facto</i> autorisée (, mais tout parti peut également demander en plénière un vote de procédure préliminaire sur l'exclusion du cavalier. La discipline de parti est très forte, ce qui exclut des « effets de marge » au moment des votes.
Si le budget du gouvernement survit la procédure d'élimination	Poursuite de l'examen du projet de budget du Gouvernement dans les Commissions spécialisées. Les amendements peuvent réduire les plafonds de dépenses, pas les augmenter. Adoption du budget d'ici la fin de l'année mais il n'est pas impossible d'avoir une guérilla d'amendements sur les budgets de missions.
Si le budget du gouv. est rejeté (jamais produit)	En droit, l'examen du projet de budget qui a survécu <i>peut</i> se poursuivre en Commission spécialisée, ce qui <i>peut</i> conduire à son adoption in fine à la fin de l'année
En cas de blocage fin décembre	En l'absence de projet de budget susceptible d'être adopté/défendu à la fin de l'année, la loi prévoit trois mécanismes de défense pour l'année (n+1) : 1/ le Parlement peut décider d'un budget temporaire pour 2015 2/ Le Parlement peut autoriser la Commission des Finances à prendre cette décision 3/ Le Parlement peut décider de la reconduite du budget 2014, jusqu'à ce qu'un nouveau budget soit adopté

S'agissant des moyens de vérification et de contrôle, on peut citer :

- au moment de la discussion des projets de budget, le parlement dispose d'une version actualisée des diagnostics macroéconomiques (qui incluent des commentaires sur la situation des finances publiques et sur le respect des objectifs budgétaires) des agences ESV et KI, et pour le budget de printemps, de l'avis ex-post du SFPC (la publication en avril est suivie d'un débat au Parlement au mois de mai);
- La Commission des finances du *Riksdag* dispose d'une équipe d'experts mobilisable pour effectuer des analyses ponctuelles demandées par les partis politiques ; pour des travaux plus substantiels, le *Riksdag* peut mobiliser l'Agence nationale d'audit, *Riksrevisionen*, placée sous sa seule tutelle
- Enfin, la règle de transparence, inscrite dans la Constitution depuis 1766, donne accès aux membres du Parlement (mais également à tout citoyen suédois) à tous les documents des administrations publiques qui ne sont pas classés confidentiels ; ce droit à la transparence permet notamment à la presse de jouer un rôle actif pour commenter les questions budgétaires.

Q11 - Des faiblesses particulières sont-elles identifiées dans les modalités de transposition retenues ?

Sans objet

SOMMAIRE DU TABLEAU COMPARATIF

ARTICLE 1^{ER}	- 427 -
ARTICLE 2	- 427 -
ARTICLE 3	- 428 -
ARTICLE 4	- 429 -
ARTICLE 5	- 430 -
ARTICLE 6	- 431 -
ARTICLE 7	- 434 -
ARTICLE 8	- 437 -
ARTICLE 9	- 438 -
ARTICLE 10	- 438 -
ARTICLE 11	- 439 -
ARTICLE 12	- 442 -
ARTICLE 13	- 443 -
ARTICLE 14	- 445 -
ARTICLE 15	- 445 -
ARTICLE 16	- 446 -
ARTICLE 17	- 448 -
ARTICLE 18	- 448 -

ARTICLE 19	- 449 -
ARTICLE 20	- 450 -
ARTICLE 21	- 451 -
ARTICLE 22	- 451 -
ARTICLE 23	- 453 -
ARTICLE 24	- 454 -
ARTICLE 25	- 455 -
ARTICLE 25 <i>BIS (NOUVEAU)</i>	- 457 -
ARTICLE 26	- 458 -
ARTICLE 27 A (<i>NOUVEAU</i>)	- 463 -
ARTICLE 27	- 464 -
ARTICLE 27 <i>BIS (NOUVEAU)</i>	- 465 -
ARTICLE 28	- 467 -
ARTICLE 28 <i>BIS</i>	- 468 -
ARTICLE 29 A (<i>NOUVEAU</i>)	- 468 -
ARTICLE 29	- 470 -
ARTICLE 29 <i>BIS</i>	- 470 -
ARTICLE 30	- 473 -

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<p style="text-align: center;">TITRE 1^{ER}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p style="text-align: center;">Les objectifs généraux des finances publiques</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au b du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à 0,4 % du produit intérieur brut potentiel.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE 1^{ER}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p style="text-align: center;">Les objectifs généraux des finances publiques</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">TITRE 1^{ER}</p> <p style="text-align: center;">ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE I^{ER}</p> <p style="text-align: center;">Les objectifs généraux des finances publiques</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p><i>Supprimé.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique														
—	<p>Le solde structurel correspondant à l'objectif à moyen terme mentionné au premier alinéa est atteint en 2019.</p> <p>Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques, tel que défini à l'annexe 4 au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme suit :</p>	—	—														
	<i>(En points de produit intérieur brut)</i>																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solde structurel</td> <td>-2,4</td> <td>-2,2</td> <td>-1,9</td> <td>-1,4</td> <td>-0,9</td> <td>-0,4</td> </tr> </tbody> </table>		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Solde structurel	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019											
Solde structurel	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4											
	Article 3	Article 3	Article 3														
	<p>Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2 :</p>	<p>Sans modification.</p>	<p><i>Supprimé.</i></p>														
	<p>1^o L'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel et de la dette publique s'établit comme suit :</p>																

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique

(En points de produit intérieur brut)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde conjoncturel (1)	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (En points de PIB potentiel) (3)	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Dette des administrations publiques	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,1	94,0	94,9	94,4	92,7	90,2

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

(En points de produit intérieur brut)

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

Article 4

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

(En points de produit intérieur brut)

Article 4

Sans modification.

Article 4

Supprimé.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi				Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—				—	—
	2014	2015	2016	2017		
Effort structurel	0,4	0,5	0,2	0,4		
<i>Dont :</i>						
— mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,1	0,0	-0,2	-0,2		
— effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,6		
	Article 5				Article 5	Article 5
	<p style="text-align: justify;">Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires s'établissent comme suit :</p>				<p style="text-align: justify;">Alinéa sans modification.</p>	<p style="text-align: justify;"><i>Supprimé.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale					Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<i>(En points de produit intérieur brut)</i>						
		2014	2015	2016	2017		
	Dépense publique hors crédits d'im pôts	56,5	56,1	55,5	54,5		
	Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4		
		Dépense publique, y compris crédits d'im pôt	57,7	57,6	57,0	56,1	
	<p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>I.– Lorsque des écarts importants au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné à l'article 1^{er} :</p> <p>1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement</p>	<p>Article 6</p> <p>Sans modification.</p>					<p>Article 6</p> <p>Sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} ;</p> <p>2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques.</p> <p>II.– Les obligations prévues au 2° du I du présent article ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, définies au <i>b</i> du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 1^{er}.</p> <p>III.– Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances</p>	—	—

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<p>publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.</p> <p>IV.- Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Elle se réunit en cas de constatation d'un écart important au sens du I, et au moins une fois par an.</p> <p>La conférence des finances publiques élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. À cet effet, elle évalue notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme.</p> <p>Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence.</p> <p>CHAPITRE II : L'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017</p>		<p>CHAPITRE II : L'évolution des dépenses publiques sur la période 2014-2017</p>

Texte du projet de loi

Article 7

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

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

(En %)

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 7

Alinéa sans modification.

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

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôts	1,4	1,1	1,9	1,8
Administrations publiques, y compris crédit d'impôt	2,3	1,6	2,0	2,0
<i>Dont :</i>				
<i>—administrations publiques centrales</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>
<i>—administrations publiques centrales, y compris crédit d'impôt</i>	<i>2,6</i>	<i>1,4</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>
<i>—administrations publiques locales</i>	<i>1,2</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>
<i>—administrations de sécurité sociale</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

Article 7

Supprimé.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p data-bbox="576 533 679 566" style="text-align: center;">Article 8</p> <p data-bbox="464 600 791 1451">I. L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, dans sa rédaction résultant de la loi n° ... du ... de finances pour 2015, ne peut, à périmètre constant, excéder 372,95 milliards d'euros pour chacune des années 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2014. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2015 à 2017.</p> <p data-bbox="464 1496 791 1832">II. Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat, exprimé en euros courants, est au plus égal à 282,81 milliards d'euros en 2015, 280,65 milliards d'euros en 2016 et 275,48 milliards d'euros en 2017.</p>	<p data-bbox="919 533 1023 566" style="text-align: center;">Article 8</p> <p data-bbox="879 600 1082 633">Sans modification.</p>	<p data-bbox="1257 533 1361 566" style="text-align: center;">Article 8</p> <p data-bbox="1257 600 1361 633"><i>Supprimé.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique						
—	<p align="center">Article 9</p> <p>Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 36 et 37 de la loi n° ... de finances pour 2015, est stabilisé sur la période de programmation.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 36 et 37 de la loi n° ... de finances pour 2015, <u>ne peut augmenter</u> sur la période de programmation.</p>						
	<p align="center">Article 10</p> <p>I. L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :</p>	<p align="center">Article 10</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Article 10</p> <p><i>Supprimé.</i></p>						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>476,6</td> <td>486,8</td> <td>498,3</td> </tr> </tbody> </table>	2015	2016	2017	476,6	486,8	498,3		
2015	2016	2017							
476,6	486,8	498,3							
	<p>II. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, tel que modifié par l'article 55 de la loi n° ... du ... de financement de la sécurité sociale pour 2015, ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :</p>								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>182,3</td> <td>186,0</td> <td>189,5</td> </tr> </tbody> </table>	2015	2016	2017	182,3	186,0	189,5		
2015	2016	2017							
182,3	186,0	189,5							

Texte du projet de loi

—

Article 11

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

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

Taux d’évolution de la dépense locale en valeur – exprimé en comptabilité générale

<i>(En %)</i>			
2014	2015	2016	2017
1,2	0,3	1,8	1,9

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article 11

I. - Sans modification.

Alinéa sans modification.

~~Taux d'évolution de la dépense locale en valeur — exprimé en comptabilité générale~~

(En %)

	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
<u>Objectif d'évolution de la dépense publique locale</u>	<u>1,2</u>	<u>0,3</u>	<u>1,8</u>	<u>1,9</u>
<u>Dont évolution de la dépense de fonctionnement</u>	<u>2,7</u>	<u>1,8</u>	<u>2,2</u>	<u>1,9</u>

Alinéa sans modification.

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

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Article 11

I. - Sans modification.

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

Alinéa supprimé.

La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts. Il est déduit de ce montant le coût cumulé, à partir de 2014, des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales, tel qu'il est calculé par le Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales.

III.- Cet objectif est déterminé après consultation du Comité des finances locales.

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>I.– Chaque année, pour chaque programme du budget général de l'État doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.</p> <p>II.– À compter du 1^{er} janvier 2015, une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise</p>	<p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>I.– Chaque année, <u>en moyenne pour l'ensemble des programmes</u> du budget général de l'État doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.</p> <p>II.– Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>I.– Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'État doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et <u>entre 6 % et 8 %</u> des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.</p> <p style="text-align: center;"><u>Le montant des crédits mis en réserve pour chaque programme est communiqué aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard le 15 janvier de l'année qui suit l'adoption de la loi de finances de l'année. Ce montant leur est également communiqué au moment du dépôt de tout projet de loi de finances.</u></p> <p>II.– À compter du 1^{er} janvier 2015, une fraction représentant au moins <u>0,5 %</u> du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est mise</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	en réserve au début de chaque exercice.	—	en réserve au début de chaque exercice.
	CHAPITRE III :	CHAPITRE III :	CHAPITRE III
	L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017	L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017	L'évolution des dépenses de l'État sur la période 2015-2017
	Article 13	Article 13	Article 13
	En 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :	Sans modification.	<i>Supprimé.</i>

Texte du projet de loi



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

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique								
—	<p align="center">Article 14</p> <p>L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :</p> <table border="1" data-bbox="459 779 794 840"> <thead> <tr> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>56,86</td> <td>53,20</td> <td>49,53</td> <td>45,86</td> </tr> </tbody> </table> <p>Cet ensemble est constitué par :</p> <p>1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;</p> <p>2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.</p> <p>Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.</p>	2014	2015	2016	2017	56,86	53,20	49,53	45,86	<p align="center">Article 14</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Article 14</p> <p><i>Supprimé.</i></p>
2014	2015	2016	2017								
56,86	53,20	49,53	45,86								
	<p align="center">Article 15</p> <p>La réduction annuelle de la somme des plafonds des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, tel que modifié par l'article 15 de la loi n°... du ... de finances pour 2015, est, à périmètre constant, au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros courants :</p> <table border="1" data-bbox="464 2042 786 2080"> <thead> <tr> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	2015	2016	2017				<p align="center">Article 15</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Article 15</p> <p>Sans modification.</p>		
2015	2016	2017									

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique			
—	—	—	—			
	<table border="1"> <tr> <td>309</td> <td>120</td> <td>87</td> </tr> </table>	309	120	87		
309	120	87				
	<p align="center">Article 16</p> <p>I.— À compter du 1^{er} janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :</p> <p>1° La ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;</p> <p>2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;</p> <p>3° La ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.</p> <p>La doctrine de recours aux affectations est détaillée en annexe du rapport annexé à la présente loi.</p> <p>II.— Une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent. La ressource nouvellement</p>	<p align="center">Article 16</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><u>Les possibilités de recours aux affectations sont détaillées</u> en annexe au rapport annexé à la présente loi.</p> <p>II.— Sans modification.</p>	<p align="center">Article 16</p> <p>Sans modification.</p>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	affectée fait l'objet d'un plafonnement.	—	—
	<p>III.– À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.</p>	<p>III.– À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement <u>en application du</u> mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée. <u>Toute modification du niveau de plafonnement des taxes mentionnées au présent III est justifiée.</u></p>	
	<p>IV.– À compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un plafonnement conformément au III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État. Les dispositions du projet de loi de finances pour l'année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées.</p>	<p>IV.– À compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un plafonnement <u>en application du</u> III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État. Les dispositions du projet de loi de finances pour l'année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées.</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique						
—	<p data-bbox="523 472 727 501">CHAPITRE IV :</p> <p data-bbox="464 539 791 640">Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales</p> <p data-bbox="568 707 683 736">Article 17</p> <p data-bbox="464 775 791 1256">Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés en totalité pour réduire le déficit public.</p>	<p data-bbox="866 472 1070 501">CHAPITRE IV :</p> <p data-bbox="807 539 1126 640">Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales</p> <p data-bbox="911 707 1026 736">Article 17</p> <p data-bbox="866 775 1070 797">Sans modification.</p>	<p data-bbox="1201 472 1406 501">CHAPITRE IV :</p> <p data-bbox="1142 539 1461 640">Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales</p> <p data-bbox="1251 707 1366 736">Article 17</p> <p data-bbox="1201 775 1406 797">Sans modification.</p>						
	<p data-bbox="568 1323 683 1352">Article 18</p> <p data-bbox="464 1391 791 1715">L'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :</p>	<p data-bbox="911 1323 1026 1352">Article 18</p> <p data-bbox="866 1391 1070 1413">Sans modification</p>	<p data-bbox="1251 1323 1366 1352">Article 18</p> <p data-bbox="1251 1391 1366 1413"><i>Supprimé.</i></p>						
	<table border="1" data-bbox="464 1749 791 1814"> <thead> <tr> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-4</td> <td>-6</td> <td>-8</td> </tr> </tbody> </table>	2015	2016	2017	-4	-6	-8		
2015	2016	2017							
-4	-6	-8							

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.</p> <p style="text-align: center;">Article 19</p> <p>I. – À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,6 milliards d'euros courants.</p> <p>En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées au premier alinéa du présent I.</p> <p>II. - À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des crédits d'impôts, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 mentionnée ci-dessus, ne peut excéder 14,7 milliards d'euros courants.</p> <p>En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p><u>I. – Le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 80,6 milliards d'euros en 2015, 81,8 milliards d'euros en 2016 et 86,2 milliards d'euros en 2017.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><u>II. – Le montant annuel des crédits d'impôt ne peut excéder 24,7 milliards d'euros en 2015, 25,9 milliards d'euros en 2016 et 30,3 milliards d'euros en 2017.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p><u>I. – À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d'impôt prévu à l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,6 milliards d'euros courants.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><u>II. – À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des crédits d'impôt, hors crédit d'impôt prévu au même article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 précitée, ne peut excéder 14,7 milliards d'euros courants.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des crédits d'impôts mentionnées au premier alinéa du présent II.</p> <p style="text-align: center;">Article 20</p> <p>À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations employeurs mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, est stabilisé en valeur.</p> <p>En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée des dispositifs listés et chiffrés dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, ainsi que les créations, modifications et suppressions des exonérations ou abattements d'assiette mentionnés au premier alinéa du présent article.</p>	—	—
	<p>À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations employeurs mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, est stabilisé en valeur.</p>	<p>À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des <u>cotisations à la charge de l'employeur</u> mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, est stabilisé en valeur.</p>	<p>À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations à la charge de l'employeur mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, <u>ne peut excéder le montant de l'année précédente.</u></p>
	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p data-bbox="568 477 683 501" style="text-align: center;">Article 21</p> <p data-bbox="464 539 791 1144">Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, instaurées par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur.</p> <p data-bbox="563 1211 687 1236" style="text-align: center;">TITRE II :</p> <p data-bbox="475 1279 775 1485" style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT</p> <p data-bbox="528 1525 722 1550" style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er} :</p> <p data-bbox="464 1576 791 1671" style="text-align: center;">Revues de dépenses et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales</p> <p data-bbox="568 1742 683 1767" style="text-align: center;">Article 22</p> <p data-bbox="464 1805 791 2074">I.– En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant</p>	<p data-bbox="911 477 1026 501" style="text-align: center;">Article 21</p> <p data-bbox="868 539 1069 564" style="text-align: center;">Sans modification.</p> <p data-bbox="903 1211 1027 1236" style="text-align: center;">TITRE II :</p> <p data-bbox="815 1279 1118 1485" style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT</p> <p data-bbox="868 1525 1062 1550" style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er} :</p> <p data-bbox="804 1576 1131 1671" style="text-align: center;">Revues de dépenses et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales</p> <p data-bbox="908 1742 1023 1767" style="text-align: center;">Article 22</p> <p data-bbox="804 1805 1131 2074">I.– En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant</p>	<p data-bbox="1254 477 1369 501" style="text-align: center;">Article 21</p> <p data-bbox="1150 539 1477 1081"><u>Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2015, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur.</u></p> <p data-bbox="1246 1211 1370 1236" style="text-align: center;">TITRE II :</p> <p data-bbox="1158 1279 1461 1485" style="text-align: center;">DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT</p> <p data-bbox="1211 1525 1406 1550" style="text-align: center;">CHAPITRE I^{er} :</p> <p data-bbox="1150 1576 1477 1671" style="text-align: center;">Revues de dépenses et évaluation des dépenses fiscales et niches sociales</p> <p data-bbox="1254 1742 1369 1767" style="text-align: center;">Article 22</p> <p data-bbox="1150 1805 1477 2074">I.– En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>l'adoption de la loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôts, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles.</p>	<p>l'adoption de la loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôts, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles. Elle dresse également la liste des crédits d'impôt et présente leurs montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt pour les deux dernières années précédentes.</p>	<p>l'adoption de la loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôts, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles, <u>ainsi qu'un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux.</u></p>
	<p>II.- L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.</p>	<p>II.- L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances <u>de l'année</u>. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.</p>	<p>II.- Sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>III.— Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I.</p>	<p>III.— Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances <u>de l'année</u>, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I.</p>	<p>III.- Sans modification.</p>
	<p>Article 23</p>	<p>Article 23</p>	<p>Article 23</p>
	<p>Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement, présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité et son coût.</p>	<p>Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement, présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité, <u>sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable définis à l'annexe statistique, tome 2 du rapport économique, social et financier, son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique</u> et son coût.</p>	<p>Pour toute mesure, <u>entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du</u> 1^{er} janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement, présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable définis à l'annexe statistique, tome 2 du rapport économique, social et financier, son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014</p> <p style="text-align: center;">Article 12</p> <p>I.– Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II : Opérateurs de l'État et autres organismes publics</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Le I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est ainsi modifié :</p> <p style="text-align: center;">1° À la première phrase, les mots : «(CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II : Opérateurs de l'État et autres organismes publics</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><u>Est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe qui dresse la liste des crédits d'impôt et présente les montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt, pour les deux années précédentes.</u></p> <p style="text-align: center;">CHAPITRE II Opérateurs de l'État et autres organismes publics</p> <p style="text-align: center;">Article 24</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification.</p> <p style="text-align: center;">1° Sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. Les mêmes informations relatives à l'Agence française de développement y sont présentées. Cette annexe présente également le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan</p> <p>La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.</p>	<p>—</p> <p>« Cette annexe présente également :</p> <p>« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances ;</p> <p>« 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés ;</p>	<p>—</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année ;</p> <p>« 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, <u>de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement</u>, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés ;</p> <p><u>« 3° L'évolution, sur les trois derniers exercices, du rapport entre le nombre d'agents de l'opérateur et la surface utile nette de ses</u></p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	<p>II (nouveau). – Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes rendent publique, chaque année, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de l'établissement.</p>	<p>locaux immobiliers. »</p> <p>II. – Sans modification.</p> <p>Article 25 bis (nouveau)</p> <p><u>Les bénéficiaires des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, recouvrant directement le produit de la taxe qui leur est affectée, transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, l'assiette et le produit de ladite taxe pour l'exercice précédent, ainsi que les prévisions y afférentes pour l'année en cours et l'année suivante.</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code de la santé publique</p> <p>Article L. 6143-4</p> <p>Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées à l'article L. 6143-1 et les actes du directeur mentionnés à l'article L. 6143-7 sont exécutoires sous réserve des conditions suivantes :</p> <p>1° Les délibérations du conseil de surveillance mentionnées aux 2°, 5° et 7° de l'article L. 6143-1 sont exécutoires si le directeur général de l'agence régionale de santé ne fait pas opposition dans les deux mois qui suivent soit la réunion du conseil de surveillance s'il y a assisté, soit la réception de la délibération dans les autres cas. Les délibérations mentionnées au 3° du même article sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé ;</p> <p>2° Les décisions du directeur mentionnées aux 1° à 10° et 12° à 16° de l'article L. 6143-7 sont exécutoires de plein droit dès réception par le directeur général de l'agence régionale de santé, à</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>CHAPITRE III :</p> <p>Administrations de sécurité sociale</p> <p>Article 26</p> <p>I.- L'article L. 6143-4 du code de la santé publique est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>CHAPITRE III :</p> <p>Administrations de sécurité sociale</p> <p>Article 26</p> <p>Sans modification.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>CHAPITRE III :</p> <p>Administrations de sécurité sociale</p> <p>Article 26</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>l'exception des décisions mentionnées aux 1° et 5° du même article ;</p>	<p>—</p> <p>1° Après le 2°, il est inséré un 2° <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>« 2° <i>bis</i> L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.</p> <p>« Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3, l'état des prévisions de recettes et de dépenses et ses annexes ainsi que le plan global de financement pluriannuel mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont soumis à l'approbation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé.</p> <p>« Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent 2° <i>bis</i>, l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé par le directeur général de l'agence régionale de santé si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé.</p> <p>« Les modalités d'application des deux premiers alinéas du présent</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p>1° Sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>3° Les décisions du directeur de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris relatives au programme d'investissement et au plan global de financement pluriannuel mentionnées aux 4° et 5° de l'article L. 6143-7 sont réputées approuvées si le directeur général de l'agence régionale de santé et les ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget n'ont pas fait connaître leur opposition dans des délais déterminés par voie réglementaire, du fait de leur non-conformité aux lois et règlements en vigueur ou de leur incompatibilité avec le maintien à l'équilibre ou le redressement de l'établissement.</p> <p>Lorsque l'état des prévisions de recettes et de dépenses de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris est présenté en déséquilibre, le directeur général de l'agence régionale de santé peut l'approuver dans les conditions fixées au septième alinéa du présent article, après avis conforme des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget.</p> <p>Le contrat mentionné au 1° de l'article L. 143-7 est exécutoire dès sa signature par l'ensemble des parties.</p> <p>L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de</p>	<p>2° bis sont fixées par décret ; »</p>		<p>2° <u>Le septième alinéa</u> est supprimé.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.</p>			<p><u>3° (nouveau) Au cinquième alinéa, la référence : « septième alinéa » est remplacée par la référence : « 2° bis » ;</u></p> <p><u>4° (nouveau) Au huitième alinéa, la référence : « de l'alinéa précédent » est remplacée par la référence : « du 2° bis du présent article ».</u></p> <p><u>I bis (nouveau).- Au deuxième alinéa de l'article L. 6162-11 du même code, les références : « Les septième et huitième alinéas » sont remplacées par les références : « Le 2° bis et l'avant-dernier alinéa ».</u></p> <p><u>I ter (nouveau).- Au deuxième alinéa du XX de l'article 1^{er} de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les références : « les septième et huitième alinéas » sont remplacées par les références : « le 2° bis et l'avant-dernier alinéa ».</u></p>
<p>Le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, mentionné à l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, est compétent en premier ressort pour statuer</p>			

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>en matière contentieuse sur les recours formés contre l'opposition du directeur général de l'agence régionale de santé faite à l'approbation de l'état des prévisions de recettes et de dépenses ou de ses modifications en application de l'alinéa précédent. Il est également compétent pour connaître des décisions du directeur général de l'agence régionale de santé prises en application des articles L. 6145-1, L. 6145-2, L. 6145-3, L. 6145-4 et L. 6145-5.</p>	<p>II.– Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements publics de santé, en détaillant notamment les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos, une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà</p>		<p><u>II.– Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements publics de santé. Les données relatives aux dépenses de personnel détaillent notamment les effets des accords locaux relatifs à la réduction et à l'organisation du temps de travail, l'impact des mesures prises au niveau national affectant les rémunérations et les charges, des mesures</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.	—	<u>catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, leur coût pour le dernier exercice clos et pour l'exercice à venir, ainsi que leur impact prévisionnel sur l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie.</u>
			Article 27 A (nouveau)
			I.- <u>Une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif.</u>
			II.- <u>L'annexe mentionnée au I précise, pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement.</u>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Article L. 5422-20</p> <p>Les mesures d'application des dispositions du présent chapitre, à l'exception des articles L. 5422-14 à L. 5422-16, font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés</p> <p>Ces accords sont agréés dans les conditions définies par la présente section</p> <p>En l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné au premier alinéa du présent article, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier. » ;</p> <p>2° Au premier alinéa de l'article L. 5422-20, après la référence : « L. 5422-16 », est insérée la référence : « et de l'article L. 5422-25 ».</p>		<p>disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné au premier alinéa du présent article, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation <u>financière</u> de l'assurance chômage <u>précisant notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme.</u> » ;</p> <p>2° Sans modification.</p>
<p>Code de la sécurité sociale</p> <p>Article L. 182-2-4</p> <p>I. - Le directeur général, sur mandat du collègue des directeurs :</p> <p>1° Négocie et signe l'accord-cadre, les conventions, leurs avenants et annexes et les accords et contrats régissant les relations avec les professions de santé</p>			<p>Article 27 bis (nouveau)</p> <p><u>Le I de l'article L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale est ainsi complété :</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>mentionnées à l'article L. 162-14-1, les centres de santé mentionnés à l'article L. 162-32-1 et les établissements thermaux mentionnés à l'article L. 162-39 ainsi que l'accord national mentionné à l'article L. 162-16-7 ;</p> <p>2° Négocie le contrat d'objectifs prévu à l'article L. 182-2-1-1.</p> <p>.....</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE IV :</p> <p>Administrations publiques locales</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE IV :</p> <p>Administrations publiques locales</p>	<p>—</p> <p><u>« 3° Présente devant les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat mentionnées à l'article L.O. 111-9 les orientations prévues au 4° de l'article L. 182-2-3. Il transmet au Parlement un rapport annuel sur le bilan de la négociation avec les professionnels de santé comprenant une évaluation de l'impact financier des mesures conventionnelles et de leurs conséquences en matière d'organisation des soins. »</u></p> <p>CHAPITRE IV :</p> <p>Administrations publiques locales</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p style="text-align: center;">Article 28</p> <p>I. - Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé par la présente loi.</p> <p>À compter de 2016, le Gouvernement présente, en outre, à ce comité une décomposition, sur l'ensemble de la période de programmation, de l'objectif mentionné au premier alinéa du présent I pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.</p>	<p style="text-align: center;">Article 28</p> <p>I - Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé <u>au II de l'article 11 de la présente loi.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><u>II (nouveau). – Une annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres.</u></p>	<p style="text-align: center;">Article 28</p> <p>I - Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un <u>rapport présentant le bilan de l'exécution</u> de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé au II de l'article 11 de la présente loi. <u>Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.</u></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>II. – Une annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales, <u>ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet</u>, au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	—	—
		<p><u>Ces données individuelles sont mises à la disposition du public sur internet sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.</u></p>	<p><u>Elle présente de façon distincte chaque dispositif compris dans ce périmètre.</u></p>
		<p>Article 28 bis (nouveau)</p>	<p>Article 28 bis</p>
		<p><u>Le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance exprimé en valeur absolue.</u></p>	<p>Sans modification.</p>
	<p>CHAPITRE V : Autres dispositions</p>	<p>CHAPITRE V : Autres dispositions</p>	<p>CHAPITRE V : Autres dispositions</p>
			<p>Article 29 A (nouveau)</p>
			<p><u>I. – Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 avril, l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne en application du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne. Cette estimation est exprimée en valeur nominale ainsi</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	—	<p><u>qu'en pourcentage du produit intérieur brut de cette même année.</u></p>
			<p><u>II. – Lorsque l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée, transmise conformément au I, fait apparaître que la dette publique excède 100 % du produit intérieur brut, le Gouvernement transmet au Parlement, avant le 1^{er} juillet, un rapport présentant les mesures permettant de porter le solde des administrations publiques à un niveau supérieur au solde stabilisant le ratio d'endettement au cours des trois exercices suivants.</u></p>
			<p><u>Tant que la dette publique n'est pas revenue à un niveau inférieur à 100 % du produit intérieur brut et à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle il a été constaté que la dette publique excédait 100 % du produit intérieur brut, un rapport annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes analyse la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II.</u></p>
			<p><u>Le solde stabilisant le ratio d'endettement au sens du présent article correspond au produit du ratio d'endettement de l'année précédente, exprimé en points de produit intérieur brut, par l'opposé du taux de croissance nominale du produit intérieur brut de l'année considérée.</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p data-bbox="568 477 687 510">Article 29</p> <p data-bbox="464 539 791 1178">Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmations des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, à périmètre constant, des objectifs prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.</p> <p data-bbox="464 1211 791 1391">Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.</p>	<p data-bbox="911 477 1031 510">Article 29</p> <p data-bbox="831 1458 1102 1491">Article 29 bis (nouveau)</p> <p data-bbox="799 1525 1134 2065"><u>I. – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, les organismes, autres que l'État, relevant de la catégorie des administrations publiques centrales et dont la liste est établie par l'arrêté mentionné au I de l'article 12 de la loi n° 2010 1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, ainsi que les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale</u></p>	<p data-bbox="1254 477 1366 510">Article 29</p> <p data-bbox="1222 539 1430 573">Sans modification.</p> <p data-bbox="1238 1458 1382 1491">Article 29 bis</p> <p data-bbox="1206 1525 1414 1559">Sans modification.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	<u>publique ne peuvent conclure les contrats suivants :</u>	—
		<u>1° Les contrats de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004 559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ;</u>	
		<u>2° Les autorisations d'occupation temporaire, au sens de l'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques, les baux emphytéotiques administratifs, au sens de l'article L. 2341-1 du même code, les baux emphytéotiques hospitaliers, au sens de l'article L. 6148-2 du code de la santé publique ou les contrats de crédit-bail, au sens des articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier, qui ont pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.</u>	
		<u>Cette interdiction ne s'applique pas aux projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié avant le 1^{er} janvier 2015.</u>	
		<u>II. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'État peut conclure, pour le compte d'un organisme mentionné au premier alinéa du I, un des contrats mentionnés aux 1° et 2° du même I. Ces conditions comprennent notamment le fait que :</u>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	<p data-bbox="804 443 1129 533"><u>1° L'instruction du projet a été réalisée par le ministère de tutelle ;</u></p> <p data-bbox="804 551 1129 701"><u>2° L'opération s'avère soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques ou sur la situation financière de l'organisme.</u></p> <p data-bbox="804 719 1129 869"><u>III. – Après l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1414-2-1 ainsi rédigé :</u></p> <p data-bbox="804 887 1129 1312"><u>« Art. L. 1414-2-1. – Lorsqu'elles concluent un contrat de partenariat, au sens de l'article L. 1414-1, les collectivités territoriales et leurs établissements publics produisent, pour les projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié après le 1^{er} janvier 2016, une évaluation préalable, au sens de l'article L. 1414-2, et la transmettent aux services de l'État compétents.</u></p> <p data-bbox="804 1379 1129 1619"><u>« Les services de l'État compétents produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée. »</u></p>	—

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p>I.- À l'exception de ses articles 17 et 20, la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est abrogée.</p>	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p>I. - Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><u>II (nouveau). – Après le mot : « article », la fin du B du II de l'article 16 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 est ainsi rédigée : « 14 de la loi n° du de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. »</u></p>	<p style="text-align: center;">Article 30</p> <p>I. - Sans modification.</p> <p style="text-align: center;">II. – <i>Supprimé.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019</p> <p>.....</p> <p>II – LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA SECONDE PARTIE DE LA LÉGISLATURE</p> <p>A. – LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE</p> <p><i>1. L'évolution des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques</i></p> <p>Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) prévoit, à son article 3b, que l'objectif à moyen terme (OMT) est fixé de manière spécifique par chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % de PIB potentiel. Par ailleurs, l'article 2bis du règlement (CE) n° 1466/97, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques précise que l'OMT est revu tous les trois ans ; celui-ci peut néanmoins être révisé en cas de mise en œuvre d'une réforme</p>	<p>RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019</p> <p>.....</p> <p>II – LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA SECONDE PARTIE DE LA LÉGISLATURE</p> <p>A. – LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE</p> <p>1. L'évolution des recettes, des dépenses et du solde des administrations publiques</p> <p>Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) prévoit, au b du 1 de son article 3, que l'objectif à moyen terme (OMT) est fixé de manière spécifique par chaque pays, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % de PIB potentiel. Par ailleurs, l'article 2bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques précise que l'OMT est revu tous les trois ans ; celui-ci peut néanmoins</p>	<p>RAPPORT ANNEXÉ À LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019</p> <p><i>Supprimé.</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.</p>	<p>être révisé en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.</p>	—
	
	<p>Le taux de croissance de la dépense publique en valeur – hors crédits d'impôt ralentirait en 2014 puis à nouveau en 2015 à la faveur des économies adoptées en lois financières pour 2014 et 2015 et de celles annoncées dès le programme de stabilité 2014-2017 pour concrétiser le plan d'économies de 50 Md€. Ce ralentissement résulterait aussi des évolutions spontanées, s'agissant notamment de l'investissement local en lien avec le cycle électoral, et de la charge d'intérêts sur la dette publique. Les effets du plan d'économies continueraient à monter en puissance en 2016 puis en 2017, et cette année-là, la dépense évoluerait à un rythme proche de l'inflation.</p>	<p>Le taux de croissance de la dépense publique en valeur hors crédits d'impôt ralentirait en 2014 puis à nouveau en 2015 à la faveur des économies adoptées en lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 et 2015 et de celles annoncées dès le programme de stabilité 2014-2017 pour concrétiser le plan d'économies de 50 Md€. Ce ralentissement résulterait aussi des évolutions spontanées, s'agissant notamment de l'investissement local en lien avec le cycle électoral, et de la charge d'intérêts sur la dette publique. Les effets du plan d'économies continueraient à monter en puissance en 2016 puis en 2017, et cette année là, la dépense évoluerait à un rythme proche de l'inflation.</p>	
	
	<p><i>2. La trajectoire à politique inchangée</i></p>	<p><i>2. La trajectoire à politique inchangée</i></p>	
	<p>La trajectoire spontanée du solde public est déterminée compte tenu du rythme spontanée de progression des recettes et</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
	<p>des dépenses publiques :</p> <p>— côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant strictement la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via la LFR II 2012, les lois de finances initiales (LFI) ainsi que les lois financières rectificatives pour 2013 et 2014, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité) ;</p> <p>.....</p> <p>B. – LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, CONDITION DE LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</p> <p>.....</p> <p>La construction du projet de loi de finances pour 2014 reposait ainsi en priorité sur un ralentissement des</p>	<p>— côté recettes, elle repose sur leurs évolutions spontanées (liées à la situation économique ainsi qu'aux élasticités historiques des prélèvements obligatoires aux bases taxables), sur l'évolution usuellement constatée des taux des impôts locaux (liée aux cycles électoraux) et sur les indexations d'impôts. L'effet des mesures déjà votées dans l'ensemble des lois précédant la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (LFR II 2012) est également pris en compte, mais pas les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prises après mai 2012 (via la LFR II 2012, les lois de finances initiales (LFI) ainsi que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives pour 2013 et 2014, le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité) ;</p> <p>.....</p> <p>B. – LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, CONDITION DE LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</p> <p>.....</p> <p>La construction du projet de loi de finances pour 2014 reposait ainsi en priorité sur un ralentissement des</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>dépenses, avec près de 15 Md€ d'économies sur l'État et ses agences, les collectivités territoriales et les régimes sociaux par rapport à leur progression spontanée. Cet effort a été accru dès l'été par les lois financières rectificatives.</p> <p>.....</p> <p><i>1. La maîtrise de la dépense publique</i></p> <p>Les dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales baisseront en euros courants de 11 Md€ à horizon 2017, à un rythme régulier de 3,7 Md€ par an. Cet effort permet de ramener la progression de l'ensemble des ressources des collectivités à un rythme proche de l'inflation sur les trois prochaines années.</p> <p>.....</p> <p>La répartition de l'effort entre les trois catégories de collectivités territoriales en 2015 sera proportionnelle à leurs recettes réelles de fonctionnement, conformément au choix opéré par le Parlement pour la répartition de cet effort en 2014. Ainsi, les régions contribueront à hauteur de 12 %, soit 451 M€, les départements pour 31 %, soit 1,148 Md€ et l'ensemble du bloc communal, à hauteur de 56 %, soit 2,071 Md€.</p>	<p>dépenses, avec près de 15 Md€ d'économies sur l'État et ses agences, les collectivités territoriales et les régimes sociaux par rapport à leur progression spontanée. Cet effort a été accru dès l'été par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale rectificatives.</p> <p>.....</p> <p><i>1. La maîtrise de la dépense publique</i></p> <p>Les dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales baisseront en euros courants de 11 Md€ à horizon 2017, à un rythme régulier de 3,7 Md€ par an. Cet effort permet de ramener la progression de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales à un rythme proche de l'inflation sur les trois prochaines années.</p> <p>.....</p> <p>La répartition de l'effort entre les trois catégories de collectivités territoriales en 2015 sera proportionnelle à leurs recettes réelles de fonctionnement, conformément au choix opéré par le Parlement pour la répartition de cet effort en 2014. Ainsi, les régions contribueront à hauteur de 12 %, soit 451 M€, les départements pour 31 %, soit 1,148 Md€ et l'ensemble du bloc communal, communes et établissements publics de coopération intercommunale, à hauteur de 56 %, soit 2,071 Md€.</p>	—

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>2. <i>La baisse des prélèvements : le pacte de responsabilité et de solidarité</i></p>	<p>2. <i>La baisse des prélèvements : le pacte de responsabilité et de solidarité</i></p>	—
	<p>Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</p>	<p>Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires</p>	
	<p>La notion de prélèvements obligatoires est définie en annexe de ce rapport. Les mesures nouvelles au sens du compteur de la présente loi de programmation sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat ayant un impact sur la période de programmation. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois financières antérieures au 1er juillet 2012 que des mesures décidées par les autres administrations publiques.</p>	<p>La notion de prélèvements obligatoires est définie en annexe de ce rapport. Les mesures nouvelles au sens du compteur de la présente loi de programmation sont les mesures prises par voie législative ou réglementaire depuis le début du quinquennat ayant un impact sur la période de programmation. Le tableau distingue également l'impact des contentieux, compte tenu des décaissements importants prévus à ce titre sur la période. Les autres mesures nouvelles regroupent aussi bien les mesures nouvelles votées dans des lois de finances et de financement de la sécurité sociale antérieures au 1er juillet 2012 que des mesures décidées par les autres administrations publiques.</p>	
	
	<p>III. – LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR ET RÈGLES DE GOUVERNANCE</p>	<p>III. – LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES : ANALYSE PAR SOUS-SECTEUR ET RÈGLES DE GOUVERNANCE</p>	
	<p>A. – LA TRAJECTOIRE DE L'ÉTAT</p>	<p>A. – LA TRAJECTOIRE DE L'ÉTAT</p>	
	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>En 2013 et en 2014, plusieurs opérations réalisées dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (dotations au mécanisme européen de stabilité [MES] en particulier : 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014) contribuent positivement à la clé. En effet, ces opérations correspondent à des dépenses en comptabilité budgétaire, mais sont considérées comme des opérations financières neutres sur le solde public en compatibilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier de l'État. Il en est de même pour des dotations non consommables (en capital) effectuées par l'État à certains opérateurs dans le cadre du second volet du programme d'investissement d'avenir (PIA) en 2014 (4,7 Md€).</p> <p>.....</p>	<p>En 2013 et en 2014, plusieurs opérations réalisées dans le cadre de l'aide aux pays de la zone euro (dotations au mécanisme européen de stabilité [MES] en particulier : 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014) contribuent positivement à la clé. En effet, ces opérations correspondent à des dépenses en comptabilité budgétaire, mais sont considérées comme des opérations financières neutres sur le solde public en compatibilité nationale car elles ne conduisent pas à un appauvrissement financier de l'État. Il en est de même pour des dotations non consommables (en capital) effectuées par l'État en faveur de certains opérateurs dans le cadre du second volet du programme d'investissement d'avenir (PIA) en 2014 (4,7 Md€).</p> <p>.....</p>	—
	<p>Les engagements financiers significatifs de l'État n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel</p> <p>.....</p>	<p>Les engagements financiers significatifs de l'État n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel</p> <p>.....</p>	
	<p>Les engagements financiers de l'État ayant un impact potentiel significatifs sur sa situation financière sont, en application de la norme 13 du recueil des normes comptables de l'État, présentés en annexe au compte général de l'État et font donc à ce titre partie du périmètre de certification de la Cour des comptes. Ils représentent soit des obligations potentielles de</p>	<p>Les engagements financiers significatifs de l'État ayant un impact potentiel sur sa situation financière sont, en application de la norme 13 du recueil des normes comptables de l'État, présentés en annexe au compte général de l'État et font donc à ce titre partie du périmètre de certification de la Cour des comptes. Ils représentent soit des</p>	

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p>l'État à l'égard de tiers, soit des obligations certaines n'entraînant pas nécessairement une sortie de ressource. Les principaux engagements de l'État sont, à la date de clôture des comptes 2013, les suivants :</p> <p>.....</p> <p>E. LES RÈGLES DE GOUVERNANCE</p> <p>.....</p> <p><i>1. Les mesures transversales de pilotage des finances publiques, préventives et correctives</i></p> <p>.....</p> <p>Le principe d'affectation des surplus de recettes au désendettement : l'article 14 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 reste en vigueur. Il prévoit que les éventuels surplus de recettes, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, sont affectés au désendettement.</p>	<p>obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers, soit des obligations certaines n'entraînant pas nécessairement une sortie de ressource. Les principaux engagements de l'État sont, à la date de clôture des comptes 2013, les suivants :</p> <p>.....</p> <p>E. LES RÈGLES DE GOUVERNANCE</p> <p>.....</p> <p>1. Les mesures transversales de pilotage des finances publiques, préventives et correctives</p> <p>.....</p> <p>Le principe d'affectation des surplus de recettes au désendettement : l'article 15 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est abrogé et est remplacé par l'article 17 de la présente loi.</p>	—