

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

RAPPORT SUR L'ÉVOLUTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE
ET SUR LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES

RAPPORT
PRÉPARATOIRE
AU DÉBAT
D'ORIENTATION
DES FINANCES
PUBLIQUES

(TOME 1)

JUIN 2018



PARTIE I : Une sortie de la procédure pour déficit excessif confirmant le rétablissement des comptes publics français.....	4
A. L'économie en 2017 : la France renoue avec la croissance	4
B. Les finances publiques en 2017 : une amélioration significative	5
1. Le déficit public français est désormais inférieur à 3 % de PIB.....	5
2. Tous les sous-secteurs contribuent au rétablissement des finances publiques françaises.....	5
PARTIE II : Une stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques reposant sur un effort en dépense soutenu.....	7
A. Les perspectives macro-économiques 2018-2022 : une croissance qui resterait dynamique à moyen terme	7
B. La trajectoire de finances publiques : un retour progressif à l'équilibre reposant sur un effort en dépense soutenu	8
C. Une transformation profonde de l'action publique en cours	13
1. Une stratégie de baisse des prélèvements obligatoires pour les ménages et les entreprises	13
2. Une amélioration durable de l'équilibre des comptes sociaux.....	15
3. Des chantiers structurants de transformation de l'action publique	16
PARTIE III : Un budget 2019 s'inscrivant dans un cadre rénové de suivi des dépenses.....	22
A. Un suivi rénové de la dépense de l'État	22
B. Le projet de loi de finances pour 2019 : l'évolution prévisionnelle des dépenses (plafonds par missions).....	23
ANNEXE Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques	24

PARTIE I : Une sortie de la procédure pour déficit excessif confirmant le rétablissement des comptes publics français

A. L'économie en 2017 : la France renoue avec la croissance

La France sort de cinq années de croissance faible ou modérée.

L'économie française avait souffert en 2012 et 2013 des conséquences de la crise des dettes de la zone euro, avec une activité atone. Elle n'a pas bénéficié entre 2014 et 2016 du même rebond que ses partenaires européens, avec une croissance proche de 1 %.

En 2017, l'économie a fortement accéléré, avec une croissance de 2,2 % après 1,2 % en 2016¹.

Cette croissance a notamment été soutenue par un environnement international porteur, avec une demande mondiale adressée à la France très dynamique (+5,3 %, après +3,2 % en 2016). Les taux d'intérêts sont par ailleurs restés bas, grâce à une politique monétaire toujours accommodante. Des rebonds sectoriels (tourisme, agriculture) ont également contribué à soutenir la croissance. La bonne tenue de la croissance en Europe a néanmoins contribué à l'appréciation de l'euro en cours d'année, et un renchérissement des prix du pétrole s'est matérialisé tout au long de l'année.

La croissance a été fortement soutenue par l'investissement.

L'investissement des entreprises non financières a vivement augmenté (+4,1 %, après +3,4 % en 2016), dans un contexte de taux d'intérêts toujours bas, et du retour de la confiance en la situation économique chez les chefs

d'entreprise. L'investissement des ménages, tourné vers la construction et l'immobilier, a augmenté de 5,6 % (après 2,8 % en 2016). Il a été soutenu par des conditions de financement toujours très favorables, l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages et de leur situation sur le marché de l'emploi. La hausse de l'investissement des ménages a été particulièrement soutenue par le nombre record de transactions immobilières. Enfin, la croissance de l'investissement public a redémarré (+1,4 % après +0,2 %).

Le commerce extérieur a contribué positivement à la croissance (+0,1 point, après -0,5 point en 2016) pour la première fois depuis 2012.

Le dynamisme de la demande mondiale a tiré les exportations à la hausse (+4,5 %, après +1,5 %). Les exportations de produits manufacturés ont été particulièrement allantes, de même que les exportations liées au tourisme, qui ont fortement rebondi après une année 2016 pénalisée par les conséquences des attentats. Les importations se sont inscrites en forte croissance également (+4,0 %, après +3,0 %) pour répondre à la demande intérieure.

L'emploi et le pouvoir d'achat ont montré une nette embellie.

Dans le sillage de l'activité, les créations d'emploi ont été dynamiques en 2017, avec +333 000 emplois salariés dans le secteur marchand (après +181 000 en 2016), et une baisse du chômage de plus d'un demi-point sur l'année. Les salaires ont par ailleurs progressé de +1,7 % (contre

¹ Les évolutions indiquées dans cette partie sont au sens des comptes annuels, donc non corrigées des jours ouvrables (« non-CJO »). Au sens des comptes

trimestriels (CJO), la croissance a été de +2,3 % en 2017, après +1,1 % en 2016.

+1,2 % en 2016), soit un rythme plus rapide que l'inflation (+1,0 % sur l'année pour l'indice des prix à la consommation). Le pouvoir d'achat a ainsi augmenté de +1,3 %, et les ménages ont accru leur consommation de +1,0 % après une année 2016 où la consommation des ménages avait déjà été dynamique.

Les prix de l'énergie ont tiré l'inflation à la hausse en 2017. L'inflation s'est ainsi inscrite à 1,0 % en 2017 (après 0,2 % en 2016). L'inflation sous-jacente est restée contenue, à 0,4 % (après 0,6 %), la baisse des prix des télécom ayant contenu la progression générale des prix.

B. Les finances publiques en 2017 : une amélioration significative

1. Le déficit public français est désormais inférieur à 3 % de PIB

En 2017, le besoin de financement des administrations publiques a atteint -2,6 % du PIB (-59,5 Md€) contre -3,4 % du PIB en 2016. Il s'agit du plus faible niveau de déficit public depuis 2007, qui se révèle meilleur qu'anticipé par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (prévision de déficit à hauteur de -2,9 % du PIB en 2017).

Ce résultat permet à la France de respecter la cible fixée par la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 (qui recommandait l'atteinte d'un solde public de -2,7 % du PIB en 2017) et ainsi de sortir de la procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre depuis 2009.

Le 22 juin dernier, le Conseil a ainsi entériné le retour de la France dans le bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance. Il s'agit d'une étape importante

dans le rétablissement des comptes publics français.

Ce résultat est le fruit de l'action résolue et déterminée du Gouvernement qui a mis en œuvre d'importantes mesures en gestion au deuxième semestre 2017 pour compenser les dérapages identifiés par l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes en juin 2017. Au total, plus de 5 Md€ d'économies en dépenses ont été réalisées en cours d'année, permettant de limiter les ouvertures de crédits de fin d'année.

En outre, **le Gouvernement a su prendre des mesures exceptionnelles en recettes fin 2017 pour sécuriser l'exécution 2017.** Ainsi, en réaction à l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les revenus distribués, la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2017 a institué une contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, dont le produit s'est élevé à près de 5 Md€ en 2017. Cette dernière a permis de compenser l'impact des remboursements liés à ce contentieux (cf. encadré n°1).

In fine, sans ces mesures, et malgré l'accroissement des recettes résultant de l'amélioration de la conjoncture macroéconomique, le solde public serait resté égal ou inférieur à -3,0 % du PIB.

Le solde structurel s'est quant à lui établi à -2,2 % du PIB en amélioration de 0,3 point de PIB.

2. Tous les sous-secteurs contribuent au rétablissement des finances publiques françaises

En 2017, le solde des administrations publiques centrales s'est redressé pour atteindre -65,3 Md€ contre -76,8 Md€ en 2016, reflétant à la fois l'amélioration du

solde de l'État (passé de -73,8 Md€ à -64,3 Md€), et du solde des organismes divers d'administration centrale.

Le solde des administrations de sécurité sociale est lui aussi en nette amélioration et redevient positif pour la première fois depuis 2008 (+5,0 Md€ contre -2,2 Md€ en 2016). Cela tient notamment au respect, à nouveau, de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (Ondam) en 2017. De plus, le solde du régime général et du fonds de solidarité vieillesse a atteint -5,1 Md€ –

en comptabilité générale – soit son meilleur niveau depuis le début des années 2000.

Le solde des administrations publiques locales est excédentaire en 2017, comme en 2016, même si cet excédent se réduit significativement (+0,8 Md€ contre +3,0 Md€) sous l'effet de la reprise de la dynamique d'investissement des collectivités locales, traditionnellement liée au cycle électoral.

Encadré n°1 – La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3% sur les dividendes ou « taxe sur les dividendes »

L'article 6 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2012 du 16 août 2012 a instauré une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués sous forme de dividendes par les sociétés et organismes français ou étrangers assujettis à l'impôt sur les sociétés en France.

Cette « taxe sur les dividendes » a été entièrement invalidée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 octobre 2017, imposant à l'État de rembourser l'intégralité des sommes perçues depuis l'institution de la taxe.

La loi du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a tiré les conséquences de cette décision en relevant de 5 Md€ en 2017 les crédits dédiés aux remboursements et dégrèvements afin d'assurer les premières rétrocessions en 2017. Au final, ces versements se sont élevés en 2017 à 5,2 Md€, soit 4,7 Md€ de remboursement de sommes perçues et 0,5 Md€ d'intérêts moratoires. L'estimation du coût budgétaire pour 2018 est de 5,5 Md€, intérêts moratoires inclus.

En compensation, deux nouvelles contributions assises sur l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises ont été instaurées à titre temporaire par la même loi de finances rectificative : il s'agit de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés et de sa contribution additionnelle, mises en place, au titre des seuls exercices clos à compter du 31 décembre 2017 jusqu'au 30 décembre 2018. En 2017, 4,9 Md€ de recettes publiques supplémentaires ont été encaissés au titre de ces deux nouvelles contributions.

PARTIE II : Une stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques reposant sur un effort en dépense soutenu

A. Les perspectives macro-économiques 2018-2022 : une croissance qui resterait dynamique à moyen terme

La croissance resterait solide, à +2,0 % en 2018 et +1,9 % en 2019. Cette prévision est celle du Programme de Stabilité. La poursuite de la reprise en zone euro et l'accélération de la demande mondiale favoriseraient les exportations. L'investissement des entreprises resterait allant, tandis que le dynamisme du pouvoir d'achat des ménages, dans un contexte d'évolution favorable du marché du travail, contribuerait à soutenir la croissance. Cette dernière serait un peu moins vigoureuse en 2019 du fait du léger ralentissement de la demande mondiale qui entraînerait les exportations dans son sillage. Les perspectives de demande pour les entreprises en seraient légèrement atténuées, ce qui, combiné à une hausse progressive des taux d'intérêt, conduirait à un ralentissement progressif de leur investissement. Ce dernier resterait néanmoins à des niveaux élevés.

Les données conjoncturelles publiées depuis le Programme de Stabilité font part de signaux en léger repli tout en restant bien orientés : baisse des enquêtes de conjoncture mais qui restent à des niveaux élevés, hausse du cours du pétrole, entre autres. La croissance a ainsi connu un ralentissement en début d'année 2018 : +0,2 % au premier trimestre après une année 2017 particulièrement dynamique (quatre trimestres de croissance supérieure à 0,7 %). Des signaux positifs émergent toutefois des enquêtes de conjoncture. Ces enquêtes semblent

indiquer que l'activité devrait conserver un rythme de croissance soutenu, quoique plus modéré qu'en 2017. En effet, les enquêtes de conjoncture restent à des niveaux élevés et en juin, le climat des affaires de l'Insee et le PMI composite se redressent pour la première fois depuis le début de l'année 2018. Les niveaux des enquêtes sont semblables à ceux observés au cours de l'année 2017, où la croissance a été forte. La confiance des ménages est bonne, ce qui augure une augmentation de la consommation, d'autant que les ménages bénéficieront au second semestre de baisses de prélèvements obligatoires conséquentes : première tranche de la suppression de la taxe d'habitation, seconde baisse des cotisations sociales, ainsi que des revalorisations prévues de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation adultes handicapés. En outre, l'emploi demeure dynamique, notamment dans le secteur des services. Enfin, la légère dépréciation de l'euro observée depuis mai et les bonnes perspectives de croissance mondiale, en particulier en Chine et aux États-Unis, sont de nature à soutenir l'activité. L'impact potentiel sur la croissance de l'ensemble de ces développements conjoncturels conduit à ne pas réviser aujourd'hui le scénario par rapport à celui du Programme de Stabilité d'avril 2018. **À ce stade, le fléchissement de la croissance en début d'année s'apparente donc plutôt au contrecoup d'une fin d'année 2017 très dynamique.**

Entre 2020 et 2022, l'économie française continuerait de croître à un rythme de +1,7 %, au-delà de son potentiel estimé à +1,3 % en moyenne sur la période.

Dans ces conditions, l'écart de production se redresserait progressivement.

Le contexte économique serait par ailleurs marqué par le redémarrage de l'inflation, tirée à court terme par l'augmentation des prix de l'énergie.

L'inflation totale atteindrait +1,4 % en 2018, après +1,0 % en 2017, du fait de la hausse du prix du pétrole et de l'augmentation de la fiscalité indirecte. Elle diminuerait légèrement en 2019 sous l'hypothèse d'une stabilisation des cours du pétrole et en raison d'une moindre hausse de la fiscalité indirecte. À partir de 2020, l'inflation se redresserait progressivement sous l'hypothèse d'un ancrage efficace des anticipations d'inflation par la BCE. Pour la France, l'inflation convergerait vers 1 ¼ % en 2021 et 2022.

Cette prévision est entourée de plusieurs aléas. Sur le plan extérieur, ils

concernent en particulier l'ampleur de la reprise en zone euro, le risque de mise en place de mesures protectionnistes plus importantes que celles déjà annoncées ou le rythme de remontée des taux d'intérêt aux États-Unis. Sur le plan intérieur, la dynamique de la demande dépendra de l'amélioration de la situation financière des entreprises et de la confiance des ménages. De meilleures performances à l'exportation pourraient se matérialiser, en lien avec les réformes mises en œuvre pour améliorer la compétitivité et la productivité de l'économie française, et avec le niveau d'investissement des entreprises françaises. De même, l'impact des réformes sur l'investissement pourrait se matérialiser plus rapidement que prévu. À l'inverse, des tensions sur l'appareil productif pourraient apparaître et freiner la croissance.

B. La trajectoire de finances publiques : un retour progressif à l'équilibre reposant sur un effort en dépense soutenu

La stratégie du Gouvernement en matière de finances publiques continue de reposer sur un effort en dépense visant à rapprocher le niveau de dépense publique français de celui de ses partenaires européens (cf. encadré n°2).

2018-2019 : un ajustement modéré articulant maîtrise de la dépense et baisse de prélèvements obligatoires

En 2018 et 2019, l'ajustement structurel atteindrait 0,1 puis 0,3 % de PIB. Une telle trajectoire repose sur un ralentissement de la croissance de la dépense publique en volume, ramenée à + 0,7 % en 2018 puis + 0,4 % en 2019. Cette consolidation

repose sur le déploiement progressif des réformes structurelles initiées par le Gouvernement, et par un effort collectif de modération de l'évolution de la dépense publique, qui généreront des effets positifs à moyen terme sur la soutenabilité des finances publiques et le potentiel d'activité.

Le rétablissement des finances publiques prévu s'appuie sur un effort continu de maîtrise des dépenses, auquel contribueront tous les sous-secteurs des administrations publiques. Ces efforts permettront une diminution des prélèvements obligatoires d'un point sur le quinquennat, favorisant la croissance de long terme de notre économie. Le taux de prélèvements obligatoires devrait ainsi baisser d'environ 0,9 pt entre 2018 et 2019 alors que le ratio de dépenses publiques (hors crédits d'impôts) baisserait d'autant.

Enfin, le ratio d'endettement public amorcerait sa décrue dès 2018, à hypothèse de croissance inchangée, plus précocement qu'anticipé dans la loi de programmation des finances publiques, pour la première fois depuis 10 ans.

2020-2022 : une moindre croissance de la dépense publique permettant le retour à l'équilibre des finances publiques

L'action du Gouvernement à partir de 2020 s'inscrira dans la continuité de l'effort réalisé les années précédentes pour ralentir la croissance de la dépense publique en volume. Elle permettra ainsi de rétablir nos comptes publics et de regagner des marges de manœuvre utiles en cas de crise. Le solde public se redresserait ainsi de 2,6 points entre 2017 et 2022, pour revenir à l'équilibre en 2022, porté par une baisse du ratio de dépenses publiques de plus de 3 points de PIB, permettant en même temps une baisse du ratio de prélèvements obligatoires de plus d'un point. Le rythme de réduction du déficit public prévu sur la durée du quinquennat

s'inscrit dans la stratégie globale de politique économique du Gouvernement et permettra de combler une large partie de l'écart entre le déficit structurel actuel et l'objectif de moyen terme au cours du quinquennat. Le solde structurel devrait en effet atteindre -1,0 % du PIB potentiel en 2022. Cette stratégie permettra de mettre en œuvre une trajectoire de correction des déséquilibres structurels de nos finances publiques qui est compatible avec l'effort d'investissement accompagnant la mise en œuvre de réformes structurelles majeures (marché du travail, formation professionnelle, fiscalité, investissement, logement, climat...).

Porté par la croissance et la réduction du déficit public, le ratio de dette devrait ainsi décroître de plus de 5 points de PIB entre 2017 et 2022.

Trajectoire de finances publiques actualisée

<i>En % de PIB</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2,6	-2,3	-2,3	-1,1	-0,6	0,0
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-2,2	-2,1	-1,8	-1,7	-1,4	-1,0
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	55,0	54,3	53,4	52,5	51,8	51,0
Taux de croissance de la dépense publique hors crédits d'impôts (en volume)	1,5	0,7	0,4	0,3	0,2	0,1
Taux de prélèvements obligatoires	45,3	44,9	44,0	44,1	43,9	44,0
Dette publique	96,8	96,3	96,0	94,7	92,6	89,7

Cette trajectoire n'inclut pas l'impact de la réforme de la SNCF (cf. encadré n°3)

Encadré n°2 – La réduction de la dépense publique, amorcée au second semestre 2017, doit être prolongée (1/2)

La France est en 2017 le pays avec le plus haut niveau de dépenses publiques de l'Union européenne. Celles-ci atteignent 56,5 % du PIB contre 45,8 % du PIB pour l'ensemble des États européens. Depuis dix ans, le poids de la dépense publique dans le PIB a cru plus vite en France (+3,9 points) que dans l'Union européenne (+1,2 point).

Ainsi, comme le relève la Cour des comptes dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, le déficit public français est certes revenu en 2017 à son niveau d'avant crise mais ce retour s'est opéré dans le cadre d'une consolidation en recettes « avec des dépenses et un taux de prélèvements obligatoires (PO) supérieurs de 3,0 points de PIB à leur niveau de départ ».

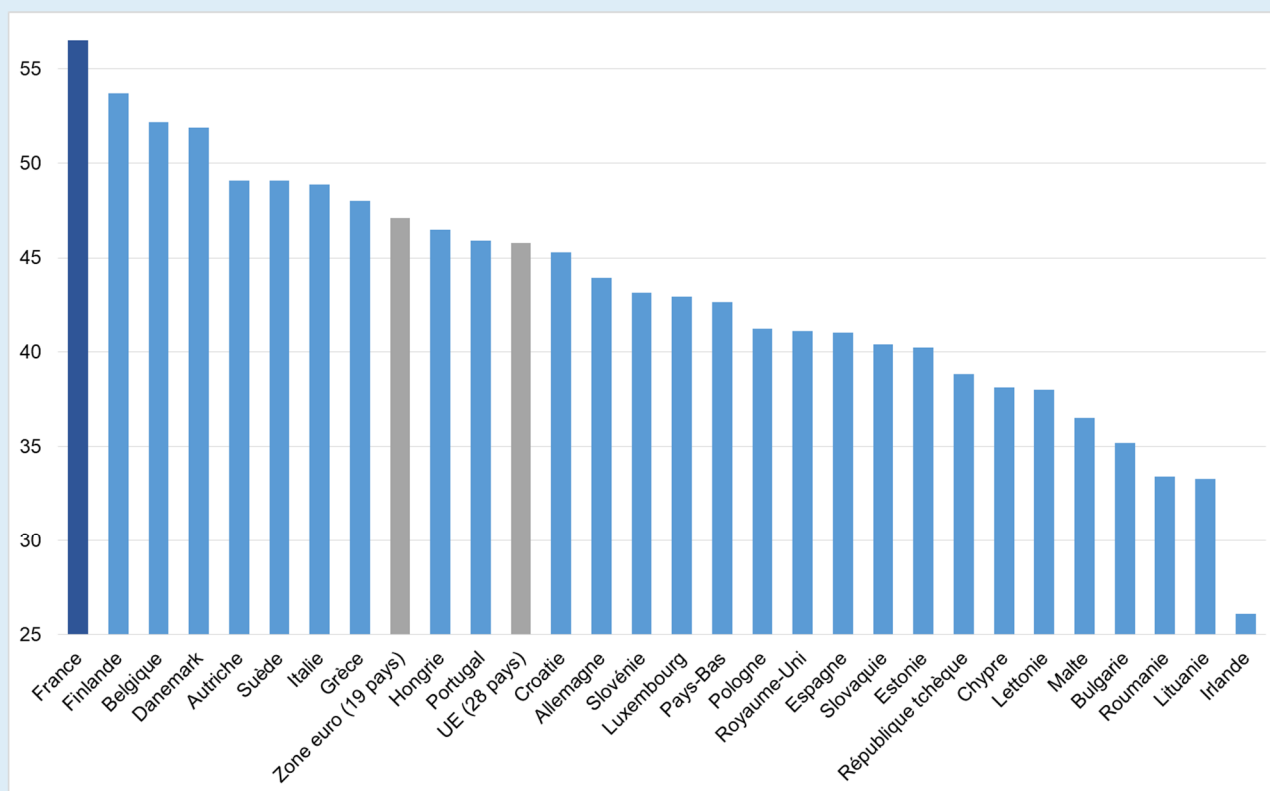


Figure 1 – Dépense totale des administrations publiques, y compris crédits d'impôts, en 2017 (données Eurostat en % de PIB)

Cette situation atypique par rapport à nos partenaires européens – et notamment ceux d'entre eux qui obtiennent des résultats de politiques publiques équivalents ou meilleurs avec un niveau de dépense inférieur – justifie l'ambition du Gouvernement de réduire de plus de 3 points le poids de la dépense publique (hors crédits d'impôts) dans le PIB afin de revenir dans la moyenne des pays de l'Union européenne

Encadré n°2 – La réduction de la dépense publique, amorcée au second semestre 2017, doit être prolongée (2/2)

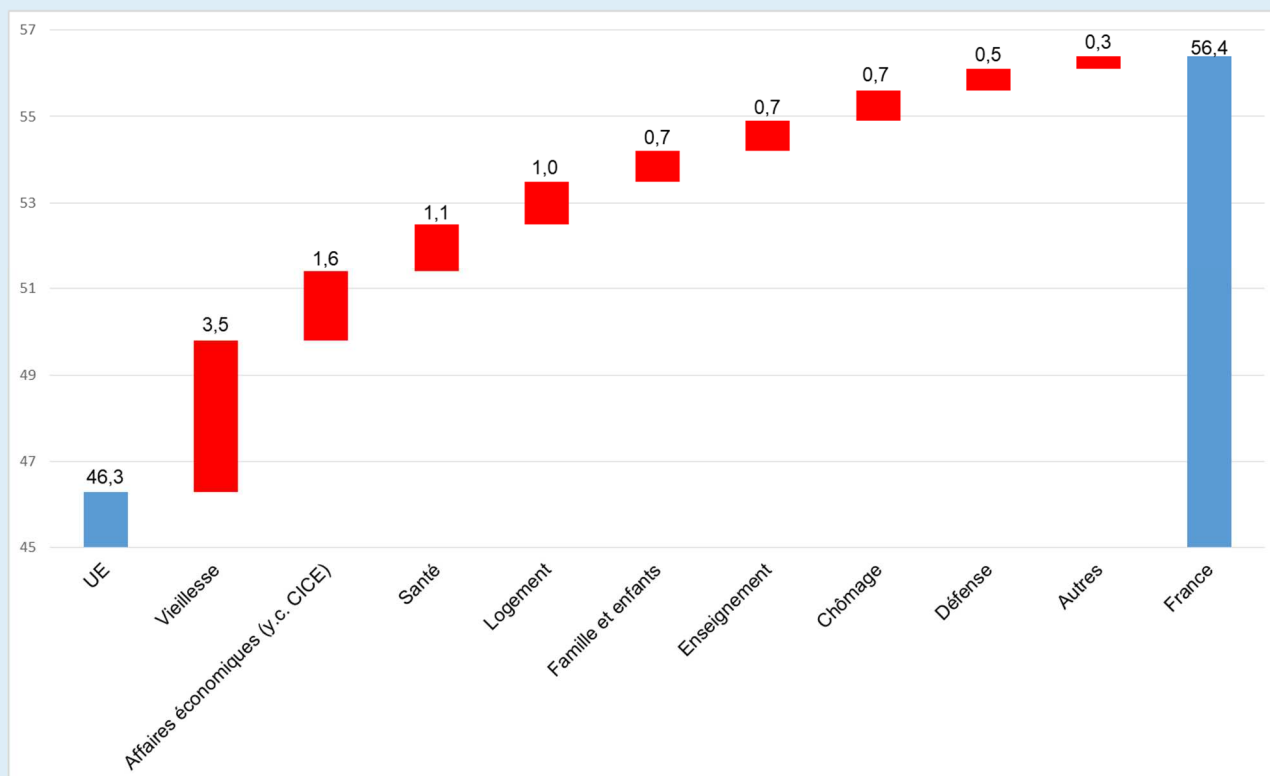


Figure 2 - Décomposition de l'écart entre le niveau de dépense publique y compris crédits d'impôts en France et dans l'UE (données COFOG 2016 - en % de PIB)

Lorsque l'on considère la dépense ventilée par fonction, l'écart entre la France et l'Union européenne tient pour moitié (5,3 points de PIB) à la dépense de protection sociale dont 3,5 points pour la dépense de vieillesse. Par ailleurs, la France dépense plus que ses voisins dans la quasi-totalité des autres champs de politiques publiques qu'il s'agisse des affaires économiques (1,6 point de PIB), la santé (1,1 point de PIB), le logement (1,0 point de PIB), l'éducation (0,7 point de PIB), la défense (0,5 point de PIB) ou même la protection de l'environnement (0,2 point de PIB).

Ainsi, l'écart entre la France et l'Union européenne concerne l'ensemble des politiques publiques, justifiant la volonté du Gouvernement de chercher des gains d'efficacité dans l'ensemble des champs de l'action publique.

Encadré n°3 – Impact de la reprise de la dette de la SNCF sur les finances publiques

Le Premier ministre a annoncé le 25 mai 2018 que l'État reprendrait 35 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau durant le quinquennat : 25 milliards d'euros en 2020, et 10 milliards d'euros supplémentaires en 2022. Cet engagement sans précédent de la nation et du contribuable en faveur de SNCF Réseau doit lui permettre de retrouver des marges de manœuvre financières pour l'avenir. En parallèle, une règle d'or contraignante a été adoptée dans le cadre de la loi portant nouveau pacte ferroviaire : le renforcement des règles prudentielles sur SNCF Réseau doit accompagner l'apurement de sa situation et empêcher la formation d'une nouvelle dette non soutenable.

Cette opération aura un impact sur la dette et le déficit public, mais celui-ci dépendra du traitement de SNCF Réseau que retiendra, en toute indépendance, le comptable national – l'Insee sous la supervision d'Eurostat.

SNCF Réseau est actuellement classée en dehors des administrations publiques, car l'Insee estime que ses recettes marchandes couvrent un peu plus de la moitié de ses coûts de production (ratio « marchand / non marchand » supérieur à 50 % en 2017). Un traitement spécifique est appliqué par l'Insee en ce qui concerne la dette de l'entité (46 Md€ fin 2017) : actuellement, près de 11 Md€ de cette dette sont déjà inscrits en comptabilité nationale au bilan des administrations publiques.

Lors d'une audition publique à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale le 30 mai 2018, le Directeur Général de l'Insee a indiqué que l'Institut réexaminerait la classification de SNCF Réseau en comptabilité nationale, à la lumière de deux éléments :

- Les conséquences sur le ratio marchand / non-marchand de l'harmonisation souhaitée par Eurostat des hypothèses de transcription des données de comptabilité des entreprises en comptabilité nationale : dans le cas de SNCF Réseau, une telle harmonisation aurait pour conséquence de faire baisser le ratio « marchand / non marchand », possiblement de manière rétroactive.
- La dynamique des recettes marchandes de SNCF Réseau (péages), qui a été révisée à la baisse du fait d'un changement des modalités d'indexation de ces recettes.

Au regard de ces deux éléments, SNCF Réseau sera très vraisemblablement reclassée par le comptable national au sein des administrations publiques – et potentiellement avant 2020.

Suite à ce reclassement, le déficit annuel de SNCF Réseau s'ajouterait au déficit de l'ensemble des administrations publiques, ce qui l'augmenterait de 2 Md€ à 3 Md€ selon l'estimation actuelle. Cet impact sera appelé à diminuer au fur et à mesure de la mise en œuvre de la réforme. Ceci résultera des mesures de réduction de l'écart de compétitivité que la SNCF devra mettre en œuvre dans le nouveau projet d'entreprise. La reprise de dette de SNCF Réseau par l'État à partir de 2020 n'aurait alors pas d'impact direct sur le déficit public.

Par ailleurs, la reclassification de SNCF Réseau parmi les administrations publiques accroîtrait la dette publique d'un montant égal à la part de dette de SNCF Réseau qui n'est pas déjà comptabilisée dans cette dernière, et ce à compter de la date de reclassification.

Dans l'attente d'une décision définitive du comptable national sur le traitement à appliquer à SNCF Réseau, et étant donné l'ampleur de l'incertitude, le choix a été fait de ne pas imputer à une date arbitraire la reprise de dette sur la trajectoire de finances publiques.

C. Une transformation profonde de l'action publique en cours

1. Une stratégie de baisse des prélèvements obligatoires pour les ménages et les entreprises

Conformément aux engagements du Président de la République, la baisse des prélèvements obligatoires se poursuivra avec une baisse du taux de prélèvements obligatoires de plus d'un point de PIB d'ici 2022 afin de favoriser la croissance et l'emploi.

Afin de renforcer la compétitivité des entreprises, l'activité et l'attractivité de l'économie française, la fiscalité des entreprises sera allégée et simplifiée. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera réduit, par étape, à 25 % d'ici 2022. Cette baisse permettra de converger vers la moyenne européenne et de réduire le coût du capital, stimulant ainsi l'investissement à long terme. Une consultation publique sur la réforme de l'impôt sur sociétés a en outre été lancée au printemps 2018, portant sur les pistes d'évolution du régime fiscal des brevets, du régime de l'intégration fiscale et de la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunts, pour consolider ces régimes au regard des contraintes de l'Union européenne et de l'OCDE. Par ailleurs, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sera transformé en allègement pérenne de cotisations patronales à compter du 1^{er} janvier 2019 afin de simplifier le dispositif existant et de soutenir dans la durée l'emploi, en particulier en faveur de l'emploi des peu qualifiés, et la compétitivité des entreprises françaises.

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer les aides aux entreprises pour préserver leur efficacité au service de la croissance et de la création d'emploi. Le projet de loi de finances pour 2019

comportera par ailleurs un programme de réduction du nombre des taxes à faible rendement, afin de simplifier le système fiscal et de réduire progressivement le niveau des prélèvements obligatoires. Il est envisagé de consacrer une enveloppe de l'ordre de 200M€ par an, sur plusieurs années, à cette action.

La baisse de la fiscalité bénéficie aussi en grande partie à tous les ménages. Pour cela, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées et financées par une hausse de CSG. En 2020, 80 % des foyers seront dispensés du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale. Au-delà, le Président de la République a annoncé la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale pour l'ensemble des foyers d'ici la fin du quinquennat, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale, qui fera l'objet d'un projet de loi spécifique au premier semestre de l'année 2019 (cf. encadré n°4). Enfin, d'ici 2020, entrera en vigueur une mesure d'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sera mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019. Initialement prévue en 2018, cette modernisation du mode de recouvrement de l'impôt a été reportée d'une année afin d'assurer la pleine faisabilité du dispositif. Cette réforme de grande ampleur permettra de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt correspondant et réduira ainsi les difficultés de paiement de l'impôt pour les contribuables qui subissent des variations de revenus ou changent de situation.

Afin d'accélérer la conversion écologique de notre économie, la hausse de la fiscalité

du carbone a été amplifiée et la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence sera pleinement effective à l'horizon du quinquennat.

À la fin du quinquennat, la structure des prélèvements obligatoires aura été

profondément revue : elle permettra de mieux récompenser le travail, d'alléger la fiscalité de tous les ménages, de concourir à la transition écologique et de mieux soutenir les entreprises afin qu'elles puissent investir et créer de l'emploi.

Encadré n°4 – Suppression de la taxe d'habitation et compensation aux collectivités territoriales

L'article 5 de la loi de finances initiale pour 2018 instaure un nouveau dégrèvement permettant, de manière progressive d'ici 2020, à environ 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la taxe d'habitation (TH) au titre de leur résidence principale. Les foyers concernés sont ceux dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part, majorées de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. En 2018, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 %. Elle devrait ensuite être abattue de 65 % en 2019. L'État prendra en charge le coût des dégrèvements sur la base des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017, les éventuelles augmentations de taux ou diminutions d'abattements étant supportées par les contribuables.

Pour l'année 2018, le montant de ce dégrèvement est estimé à 3,2 Md€. Il sera de 7,0 Md€ en 2019 puis de 10,1 Md€ en 2020. Ces montants de 10,1 Md€ de dégrèvements à l'horizon 2020 ont été intégrés à la trajectoire de finances publiques figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

En outre, le Président de la République a annoncé que la taxe d'habitation (TH) serait supprimée d'ici la fin du quinquennat, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Une mission mandatée par le Premier Ministre le 12 octobre 2017 sur le pacte financier entre l'État et les collectivités locales, a été conduite sous la présidence de M. Alain Richard et M. Dominique Bur.

La mission a abouti à un chiffrage de 10,5 Md€ supplémentaires pour la suppression totale de la TH, une fois pris en compte le dégrèvement pour 80 % des foyers sur leur résidence principale. Sur cette base, la trajectoire retient la suppression de la taxe d'ici la fin du quinquennat, en prenant en compte à ce stade, comme hypothèse sous-jacente, le maintien d'une imposition des résidences secondaires. Néanmoins, ces évolutions ne seront précisées et arbitrées qu'ultérieurement, dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale qui fera l'objet d'une loi spécifique en 2019.

2. Une amélioration durable de l'équilibre des comptes sociaux

a- Les grandes orientations du PLFSS

Le PLFSS constituera un vecteur de mise en œuvre de la stratégie de prélèvements obligatoires du Gouvernement. Le renforcement des allègements généraux et la suppression du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), à compter du 1^{er} janvier 2019 rendent certains dispositifs d'exonérations ciblées moins avantageux. Une refonte de ces dispositifs sera engagée dans le cadre des lois financières 2019. Le PLFSS 2019 traduira également la stratégie du gouvernement visant à supprimer certaines taxes à faible rendement et poursuivra la rationalisation des niches sociales.

Le PLFSS portera plusieurs mesures destinées à accompagner la transformation de l'offre de soins tout en maîtrisant la dépense. Un ONDAM contenu en-deçà de 2,3% sera ainsi garanti. Il s'inscrira dans le cadre des travaux du Comité stratégique des industries de santé (CSIS) en modernisant l'action publique vis-à-vis des laboratoires.

Enfin, le PLFSS concrétisera les engagements du gouvernement en faveur de l'accès aux soins. Il mettra en œuvre la réforme du « zéro reste à charge » pour les prestations de soins dans le domaine de l'optique, du dentaire et des audioprothèses.

b- L'ONDAM 2019 confirme la maîtrise de la dépense d'assurance maladie

L'année 2019 sera la deuxième année d'application du plan ONDAM 2018-2022 d'appui à la transformation du système de santé. **Le plan ONDAM pose les bases**

des transformations pour renforcer l'efficacité du système et garantir la soutenabilité des dépenses de santé.

À ce titre, l'accompagnement des acteurs jouera un rôle prépondérant pour moderniser et adapter le système de soins. La maîtrise des dépenses est organisée autour de 4 axes :

- **Structurer l'offre de soins :** développer des modes de prises en charges innovants et plus efficaces, les alternatives aux hospitalisations et promouvoir la médecine ambulatoire ; renforcer l'efficacité des achats hospitaliers, via le programme PHARE (performance hospitalière pour des achats responsables) ; favoriser les mutualisations et la gestion commune d'activités transversales ;
- **Renforcer la pertinence et l'efficacité des prescriptions des produits de santé :** les efforts sur les prix des médicaments et dispositifs médicaux seront poursuivis pour rémunérer l'innovation à son juste prix et modifier la structure de consommation des produits de santé, notamment en développant la prescription et l'usage des génériques et des biosimilaires en établissement et en ville ;
- **Renforcer la pertinence des actes :** réduction des actes et soins redondants ou inadéquats grâce aux actions de maîtrise médicalisée et l'adaptation des modes de tarification aux évolutions technologiques ;
- **Améliorer l'efficacité des prescriptions de transports et d'arrêts de travail :** garantir des prescriptions efficaces pour contenir la hausse dynamique de ces dépenses en responsabilisant les prescripteurs et en renforçant les contrôles des prescriptions médicales ;

Encadré n°5 – La rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Comme prévu à l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, le Gouvernement remettra un rapport au Parlement sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Le renforcement des exonérations de cotisations sociales depuis le début des années 1990, l'évolution des modalités de leur compensation et de nombreux transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale ont complexifié leurs relations financières, notamment du fait de la répartition des prélèvements obligatoires.

Le rapport dressera des constats et explorera des pistes en vue d'améliorer la lisibilité du financement de la sécurité sociale. Il formulera des recommandations visant à instaurer une solidarité financière entre l'État et la sécurité sociale et à partager le coût des baisses de prélèvements obligatoires entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

3. Des chantiers structurants de transformation de l'action publique

La loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ont été l'occasion d'engager des chantiers profonds et structurants de transformation de l'action publique.

Après des années de politiques inflationnistes de soutien à la demande de logement, le Gouvernement a amorcé une réorientation profonde de l'action publique dans ce secteur pour la rendre plus efficace, une réorientation qui a vocation à être poursuivie et amplifiée. Les aides personnalisées au logement dans le parc social ont été réduites en contrepartie d'une réduction des loyers. Afin de mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires tendus, le dispositif « Pinel » a été prorogé mais recentré, tout comme le prêt à taux zéro (PTZ). Enfin, le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), en cours d'examen au Parlement vise à poursuivre cette réorientation vers une politique d'offre et de baisse des prix, en déverrouillant les freins à la construction.

La politique de l'emploi est aussi au cœur des chantiers de transformation du Gouvernement. Lutter contre le chômage passe par un effort accru en faveur de la formation des jeunes et des demandeurs d'emplois. Pour ce faire, le Gouvernement a engagé un ambitieux Plan d'investissement compétences (PIC), financé à hauteur de 14 Md€ sur le quinquennat. Cet effort massif sur cinq ans doit permettre de former un million de chômeurs peu qualifiés et un million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi. En contrepartie de ces investissements importants dans le capital humain, le Gouvernement a décidé de réduire substantiellement les volumes annuels de contrats aidés dont l'efficacité pour favoriser le retour pérenne à l'emploi est moins avérée. Les contrats aidés sont désormais principalement ciblés sur les publics les plus fragiles. Ces transformations de la politique de l'emploi vont se poursuivre et vont de pair avec la réforme du droit du travail menée par le Gouvernement ainsi que celle de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'assurance-chômage en cours d'examen au Parlement (*cf. encadré n°9*).

Afin de faire de l'investissement un levier de transformation de l'action publique et du modèle de croissance, le Gouvernement a en outre lancé un Grand plan d'investissement (GPI). Doté de 57 Md€ sur cinq ans répartis sur quatre axes – édifier une société d'innovation, accélérer la transition écologique, ancrer la

compétitivité sur l'innovation, construire l'État de l'âge numérique – le GPI vise à financer la conduite de réformes structurelles améliorant le potentiel de croissance de l'économie française. Au sein du GPI, est notamment prévu un fonds pour la transformation de l'action publique (cf. encadré n°6)

Encadré n°6 – Fonds pour la transformation de l'action publique

Investir aujourd'hui pour économiser demain et transformer l'action publique. Tel est l'objet du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), lancé par le Gouvernement **au titre du Grand plan d'investissement de 57 Md€**. Ce fonds sera, pour son volet État, **doté de 700 millions d'euros sur cinq ans**, dont 200 M€ d'autorisations d'engagement en 2018.

Destiné à mieux armer les administrations publiques pour mener à bien leurs projets de réformes et de transformation, ce fonds finance, sur la base d'appels à projets, les coûts d'investissement nécessaires à la **mise en œuvre de réformes structurelles** à fort potentiel d'amélioration du service rendu et de réduction durable des dépenses publiques. La sphère publique doit en effet se transformer pour s'adapter aux évolutions de la société, aux attentes des usagers et des agents publics et aux opportunités qu'apportent les nouvelles technologies.

Lors du premier comité interministériel à la transformation publique du 1er février 2018, le Gouvernement a annoncé le lancement du premier appel à projets du FTAP. Au 15 mars 2018, date de la clôture de l'appel à projets, **122 dossiers ont été déposés, quinze ministères et 42 organismes publics ayant participé**. Après une instruction par le comité de pilotage du fonds, présidé par le ministre de l'action et des comptes publics, assisté du secrétaire d'État au numérique, **17 projets ont été sélectionnés, pour un total de financement par le FTAP de 126 M€**.

Les dossiers retenus peuvent être regroupés en trois catégories :

- ❖ Transformer les modes d'action publique (5 projets – exemple : amélioration de la pertinence du contrôle fiscal par un meilleur ciblage des dossiers contrôlés grâce à l'exploitation de données) ;
- ❖ Développer des nouveaux services numériques aux usagers (7 projets – exemple : dématérialisation du traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme) ;
- ❖ Faciliter le travail des agents (5 projets – exemple : développement du numérique en détention).

Un nouvel appel à projets a été lancé le 20 juin dernier, pour attribuer les 74 M€ d'autorisations d'engagements restants en 2018. La désignation des projets lauréats aura lieu avant la fin de l'année. Les dossiers de présentation des projets devront être déposés avant le 20 septembre 2018. Une forte mobilisation des administrations et des organismes publics est attendue, ce qui permettra de sélectionner les projets les plus transformants et générant des économies conséquentes pour les administrations publiques.

De nouveaux appels à projets auront lieu dans les années à venir pour sélectionner des projets porteurs de changements profonds et d'efficacité dans l'action publique.

En parallèle de ces chantiers de transformations déjà engagés, la méthode du Gouvernement vise à rénover profondément le pilotage des finances publiques.

Conformément aux engagements pris à l'occasion de la conférence nationale des territoires de juillet 2017, les concours financiers aux collectivités ont été stabilisés et un mécanisme de contractualisation a été mis en place dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (cf. encadré n°7).

L'adoption de la LPFP 2018-2022 a aussi permis d'améliorer les outils de gouvernance des finances publiques. En particulier un mécanisme de non-recyclage des « bonnes nouvelles » conjoncturelles a

été mis en place. Le Gouvernement s'est doté d'un nouveau mécanisme de pilotage des dépenses fiscales et des « niches sociales » reposant sur l'établissement de ratios maximum. De même, la LPFP fixe un objectif de stabilisation des restes à payer. En outre, l'interdiction du recours au crédit-bail immobilier a été étendue à l'État. Enfin, afin d'assurer la cohérence entre les différentes lois de programmation votées ou à venir avec la trajectoire de la LPFP 2018-2022, celle-ci prévoit que « lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur ».

Encadré n°7 – Contractualisation avec les collectivités territoriales

Les articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 prévoient un mécanisme de contractualisation sur trois ans, proposé de plein droit aux collectivités territoriales et groupements de collectivités les plus importantes en vue d'assurer la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement sur la période 2018-2022. Ces contrats doivent être signés avant la fin du premier semestre de l'année 2018.

Après une phase de concertation réunissant les représentants de l'État dans les régions et les départements, les services déconcentrés de l'État et les représentants de collectivités expérimentatrices, les modalités de mise en œuvre de la contractualisation ont été détaillées par une instruction interministérielle transmise le 22 mars 2018 aux acteurs concernés.

Conformément à ces instructions, les préfets ont transmis à l'administration centrale avant le 30 avril 2018 la liste des collectivités avec lesquelles ils envisageaient la négociation d'un contrat puis ont engagé dès le mois de mai ces négociations avec les collectivités relevant de leur ressort territorial.

À la date de rédaction du rapport, l'avancement du processus est encourageant puisque, sur les 322 collectivités visées par la contractualisation, qui représentent plus des 2/3 de la dépense de fonctionnement locale, ce sont 65%² qui ont déjà signé un contrat ou sont en cours de signature. A l'approche de la date butoir du 30 juin, il est en outre attendu une accélération de ces négociations qui devrait permettre d'atteindre plus des 2/3 des collectivités signataires.

²208 collectivités, soit 65% des 322 collectivités concernées

De nombreux chantiers encore à venir

Le Gouvernement entend poursuivre la transformation de l'action publique engagée depuis un an.

Dans cette optique, « Action Publique 2022 » a vocation à alimenter la stratégie de réforme du Gouvernement (cf. encadré n°8)

Ainsi, dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et dans une logique de simplification du système fiscal, le Gouvernement a engagé un programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement (cf. supra). Comme indiqué dans la circulaire du Premier ministre du 29 mars 2018, pour les taxes affectées, l'opportunité d'une compensation budgétaire totale ou partielle de la suppression d'une taxe à faible rendement sera examinée dans chaque cas au regard

notamment de la situation de l'affectataire et du produit de la taxe.

Par ailleurs, les dépenses de prestations sociales représentent plus de 40 % de la dépense publique. Des évolutions de ces prestations seront engagées en 2019, en s'inscrivant dans une logique d'activation et d'incitation au retour au travail. Des mesures transverses, notamment de simplification des modes de versement (versement social unique) de lutte contre les indus et les fraudes seront également prises pour faire évoluer le pilotage des prestations, simplifier la distribution et optimiser les fonctionnements, en conformité avec le programme présidentiel et le chantier Action publique 2022.

Encadré n°8 – Action publique 2022 : plans de transformation et chantiers transverses

Le Gouvernement a engagé un programme de transformation de l'action publique, Action publique 2022 (AP2022), lancé début octobre 2017. **Cette démarche poursuit trois objectifs : (i) améliorer la qualité de service aux usagers, (ii) offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics**, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations et enfin **(iii) accompagner une baisse des dépenses publiques** de plus de trois points de PIB d'ici 2022. Ce processus couvre **l'ensemble des administrations publiques et est porté au plus haut niveau par le Président de la République et le Premier ministre.**

Trois approches complémentaires ont été privilégiées : une approche par politique publique, portée par **le comité action publique 2022 (CAP22)** ; une approche par **chantiers interministériels transversaux**, menée par les administrations de façon collaborative ; et une approche mobilisant les usagers et les agents via une consultation en ligne : le **Forum de l'action publique.**

Depuis son lancement, le processus a permis d'avancer dans l'identification et le lancement des réformes pour transformer le pays. Ainsi, **un premier Comité Interministériel de la Transformation Publique (CITP) s'est tenu le 1er février 2018** lors duquel a été annoncée une première série de mesures, issues en partie des chantiers transversaux.

Ces trois approches ont fait émerger de nombreuses pistes de réformes, qui ont été présentées et discutées au sein du Gouvernement. Sur la base de ces propositions de réforme, ce dernier **annoncera plusieurs réformes structurantes dans les semaines à venir. Des réformes d'ampleur ont déjà été annoncées** dans les domaines de l'audiovisuel public (avec des synergies entre les groupes publics et la diffusion en numérique de France 4) et de la fonction publique avec notamment une modernisation de la gestion des ressources humaines.

Encadré n°9 – Réforme de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage

Le projet de loi relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel poursuit la rénovation du modèle social français. Engagée par les cinq ordonnances relatives au renforcement du dialogue social prises en septembre 2017, qui ont transformé le marché du travail, elle se prolonge par la transformation du système d'apprentissage, la réforme du système de formation professionnelle continue ainsi que de l'assurance chômage, et par l'adaptation et la simplification de la politique d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

Pour ce faire, le projet loi ambitionne :

- de réformer en profondeur le système d'apprentissage en le rendant plus attractif pour les jeunes et plus simple pour les employeurs, dans le cadre d'une gouvernance quadripartite renouvelée. Le développement des centres de formation sera facilité sur tout le territoire. Il transforme le mode de financement de l'apprentissage, centré sur le financement des contrats passés entre le jeune, l'entreprise et le centre de formation ; il rationalise les aides à l'apprentissage ; il maintient aux régions un rôle d'investissement dans les CFA ;
- de donner de nouveaux droits aux personnes pour leur permettre de choisir leur vie professionnelle tout au long de leur carrière, notamment grâce au renforcement du compte personnel de formation. Il s'agit de développer et de faciliter l'accès à la formation, autour des initiatives et des besoins des personnes, dans un souci d'équité et de liberté professionnelle. Pour ce faire, le compte personnel de formation est libellé en euros et mobilisable à l'initiative de chaque détenteur d'un compte. Les publics les plus fragiles au regard du marché de l'emploi bénéficient d'un abondement annuel plus généreux. Une partie des fonds de la formation professionnelle sera par ailleurs dédiée au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.
- d'élargir le bénéfice de l'assurance chômage aux démissionnaires poursuivant un réel projet professionnel, et de créer une allocation forfaitaire pour les travailleurs indépendants perdant involontairement leur activité.
- d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de renforcer et personnaliser le contrôle de la recherche d'emploi, en simplifiant à la fois la définition de l'offre raisonnable d'emploi et le système de contrôle et de sanction, notamment en cas d'insuffisance de recherche d'emploi ;
- d'améliorer la gouvernance financière de l'Unédic. Préalablement aux négociations des partenaires sociaux relatives aux conventions d'assurance chômage, le Gouvernement transmettra dorénavant un document de cadrage définissant notamment une trajectoire financière. En cours d'exécution de la convention, si la trajectoire financière observée de l'Unédic s'écarte de celle définie dans le document de cadrage, le Gouvernement pourra également demander aux partenaires sociaux de prévoir des mesures correctrices. Ce renforcement de la gouvernance de l'Unédic a pour objectif d'assurer le retour à l'équilibre structurel du régime puis sa pérennité.

PARTIE III : Un budget 2019 s'inscrivant dans un cadre rénové de suivi des dépenses

A. Un suivi rénové de la dépense de l'État

1- Des normes de dépenses rénovées

La LPFP pour 2018-2022 définit un système rénové de normes à deux niveaux : une norme sur les dépenses pilotables de l'État et un objectif de dépenses totales de l'État (ODETE). Ces nouvelles références – qui viennent remplacer les « norme en valeur » et « norme en volume » - fixent une trajectoire ambitieuse des dépenses de l'État sur la durée du quinquennat tout en veillant à en assurer une meilleure maîtrise.

Le périmètre de la norme de dépenses pilotables se recentre sur les dépenses sur lesquelles il est possible d'agir. Ainsi, sont ajoutés à son périmètre, en sus des crédits ouverts sur le budget général, certains comptes spéciaux et budgets annexes dont les dépenses peuvent être assimilables à de la dépense budgétaire. À l'inverse, la norme de dépenses pilotables n'intègre plus certaines dépenses contraintes comme les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne ou des collectivités locales, anciennement décomptés au sein de l'ancienne norme en valeur et désormais intégrés au périmètre de l'ODETE.

En plus de la norme de dépenses pilotables, l'ODETE comptabilise les prélèvements sur recettes mentionnés supra, la charge de la dette, les pensions, d'autres concours financiers en faveur des collectivités locales, les dépenses d'investissement d'avenir et les dépenses

de certains comptes d'affectation spéciale. Elle approche donc davantage le périmètre des administrations publiques centrales.

Les niveaux de la norme de dépenses pilotables et de l'ODETE sont fixés jusqu'en 2022 dans l'article 9 de la LPFP. À compter de 2020, le taux d'évolution en volume de la norme de dépenses pilotables est fixé à -1 %. La tenue de cet objectif nécessitera la mise en œuvre de réformes qui seront issues du processus en cours de transformation de l'action publique.

2- Une meilleure responsabilisation des gestionnaires

Dans le prolongement de l'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes en juin 2017 à la demande du Premier ministre, le Gouvernement a été amené à mettre en œuvre des redéploiements de crédits exceptionnels en cours de gestion pour faire face notamment aux faiblesses de la budgétisation initiale.

Les leçons ont été tirées de cette situation, et le renforcement de la sincérité du budget a irrigué la conception de la loi de finances pour 2018. L'abaissement substantiel du taux de mise en réserve à 3 % sur les crédits hors dépenses de personnel accompagne cette budgétisation sincère des dotations initiales et conduit de fait à redonner de réelles marges de manœuvre et de la visibilité aux ministères. Ce nouveau cadre de gestion emporte toutefois comme corollaire indispensable une responsabilisation accrue des gestionnaires en vue de respecter

strictement les plafonds de crédits votés en loi de finances initiale.

Ces principes de gestion seront poursuivis lors de l'exercice 2019 compte tenu des premiers enseignements de la gestion 2018. Notamment les crédits mis en réserve ou « gelés » devront être essentiellement préservés en vue de couvrir les seuls aléas de gestion, en garantissant d'une part la capacité d'auto-assurance ministérielle, en cas de dépenses plus dynamiques que prévu ou de mise en œuvre de mesures nouvelles, et d'autre part la capacité de faire face aux besoins de solidarité interministérielle. De fait, l'absence de tout « dégel » de la réserve de précaution au premier semestre 2018, alors que certains dégels

intervenaien t auparavant dès les premiers de l'année, est un signe de la qualité de la budgétisation initiale de 2018, mais également de cette responsabilisation.

B. Le projet de loi de finances pour 2019 : l'évolution prévisionnelle des dépenses (plafonds par missions)

Ces éléments feront l'objet d'un « tiré-à-part » diffusé ultérieurement.

ANNEXE

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

La présente annexe présente le bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 et des articles en vigueur des précédentes LPFP, tel que prévu à son article 32².

Articles de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022

Article 1 :

Sans objet.

Article 2 :

Le solde structurel et l'ajustement structurel pour 2017 sont en ligne avec les prévisions sous-jacentes à la LPFP 2018-2022.

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2019 2017	Ecart à la LPFP 2018-2022 2017	LPFP 2018-2022 2017
Solde structurel	-2,2	0,0	-2,2
<i>Ajustement structurel</i>	0,3	0,0	0,3

Article 3 :

L'amélioration du déficit 2017 entre la LPFP 2018-2022 (2,9 % du PIB) et l'estimation publiée par l'Insee en mai 2018 (2,6 % du PIB) est imputable à une amélioration du solde conjoncturel de 0,3 point. Comme exposé ci-dessus, le solde structurel est en ligne avec la prévision de la LPFP 2018-2022.

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2019 2017	Ecart à la LPFP 2018-2022 2017	LPFP 2018-2022 2017
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-2,6	0,3	-2,9
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	-0,3	0,3	-0,6
<i>Mesures exceptionnelles et temporaires (2)</i>	-0,1	0,0	-0,1
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	-2,2	0,0	-2,2
Dette des administrations publiques	96,8	0,1	96,7

² « Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques. Ce bilan, décliné par sous-secteurs des administrations publiques, indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 8 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi. Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. »

L'amélioration du déficit 2017 entre la LPFP 2018-2022 (2,9 % du PIB) et l'estimation publiée par l'Insee en mai 2018 (2,6 % du PIB) est imputable à une amélioration du solde des administrations publiques centrales de 0,3 point en raison du dynamisme des recettes.

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2019 2017	Ecart à la LPFP 2018-2022 2017	LPFP 2018-2022 2017
Solde public effectif	-2,6	0,3	-2,9
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	-2,8	0,3	-3,2
<i>administrations publiques locales</i>	0,0	0,0	0,1
<i>administrations de sécurité sociale</i>	0,2	0,0	0,2

Article 4 :

L'effort structurel est révisé légèrement à la baisse par rapport à la LPFP 2018-2022 : il serait désormais de -0,1 % du PIB potentiel alors que la prévision était de 0,0 % du PIB potentiel. Cet écart est dû principalement à une révision à la baisse de l'effort en dépense de 0,2 point : la croissance de la dépense publique (hors crédits d'impôt et mesures exceptionnelles) a été revue à la hausse (*cf.* tableau de l'article 8, *infra*), alors que la croissance potentielle nominale a été revue à la baisse (révision du déflateur du PIB).

<i>En points de PIB potentiel</i>	DOFP 2019 2017	Ecart à la LPFP 2018-2022 2017	LPFP 2018-2022 2017
Effort structurel	-0,1	-0,1	0,0
<i>dont :</i>			
<i>mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires</i>	0,0	0,0	-0,1
<i>effort en dépense</i>	-0,2	-0,2	0,0
<i>clé en CI</i>	0,1	0,0	0,1

Article 5 :

Comme détaillé dans le programme de stabilité 2018-2022, l'estimation du déficit par l'Insee en mars 2018 a été accompagnée d'un changement de base ayant peu d'impact sur le solde public mais ayant des impacts sur les recettes et les dépenses (avec des impacts de l'ordre de 3 Md€ à la hausse à la fois en dépenses et en recettes). Par ailleurs, alors que la trajectoire de la LPFP comptabilisait les remboursements de contribution de la taxe de 3 % sur les dividendes en moindres recettes, l'Insee a décidé de les classer en dépenses, avec un impact sur les ratios de dépenses et recettes de l'ordre de 5 Md€.

<i>En points de PIB</i>	DOFP 2019	Ecart à la LPFP 2018-2022	LPFP 2018-2022
	2017	2017	2017
Dépense publique, hors crédits d'impôts	55,0	0,3	54,7
Taux de prélèvements obligatoires	45,3	0,6	44,7
Dépense publique, y compris crédits d'impôts	56,4	0,3	56,1

Article 6 :

Dans le cadre de son examen du projet de loi de règlement 2017, le HCFP n'a pas constaté « *d'écart important* », au sens de l'article 23 de la loi organique de décembre 2012, à la trajectoire. L'article 6 n'est donc pas appliqué.

Article 7 :

L'article 7 prévoit que lorsque le solde conjoncturel est constaté à un niveau plus favorable que la prévision mentionnée à l'article 3, l'intégralité de l'écart est affectée à la réduction du déficit. Il prévoit aussi que lorsque le déficit structurel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la programmation mentionnée à l'article 2, au moins la moitié de l'écart constaté est durablement affectée à la réduction du déficit, la part n'étant pas affectée à la réduction du déficit étant allouée à des baisses de prélèvements obligatoires ou à des dépenses d'investissement.

Dans le projet de loi de règlement, le solde structurel a été constaté à un niveau de -2,2 % du PIB, soit le même niveau que le solde prévu dans la LPFP 2018-2022. Le solde conjoncturel a, lui, été constaté à -0,3 % du PIB, soit un niveau meilleur que prévu dans la LPFP 2018-2022 (-0,6 % du PIB). Conformément à l'article 7, l'amélioration constatée du déficit conjoncturel est affectée à la réduction du déficit.

Article 8 :

Les écarts constatés concernant la croissance de la dépense publique en volume en 2017, entre la prévision de la LPFP 2018-2022 et l'estimation du déficit par l'Insee, sont présentés dans le tableau suivant.

<i>Croissance en volume* (en %)</i>	DOFP 2019	Ecart à la LPFP	LPFP 2018-2022
	2017	2018-2022 2017	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,5	0,6	0,9
<i>dont :</i>			
<i>administrations publiques centrales</i>	2,1	1,1	1,0
<i>administrations publiques locales</i>	1,6	-0,2	1,7
<i>administrations de sécurité sociale</i>	1,1	0,5	0,6
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	1,5	0,5	1,0
<i>dont administrations publiques centrales</i>	1,9	0,9	1,0

* Dépense en volume et hors transferts entre sous-secteurs des administrations publiques, exprimée à champ courant sauf mention contraire (**)

** Mesures retraitées : en 2017, une mesure de périmètre de 1,4Md€ est retraitée entre les APUC (-1,4 Md€) et les ASSO (+1,4Md€)

Concernant les APUC, l'écart de 1,1 point de croissance s'explique presque intégralement par le reclassement en dépenses des remboursements du contentieux 3 % dividendes (qui représente environ 5 Md€ de dépenses supplémentaires). Concernant les APUL, la prévision de croissance de dépenses sous-jacente à la LPFP était légèrement plus forte en 2017 que celle constatée (1,7 % en prévision contre 1,6 % constatée). Concernant les ASSO, les dépenses ont été plus élevées que prévu, notamment du fait des prestations.

Article 9 :

Cet article détermine, pour le budget de l'État, les plafonds pour la norme sur les dépenses pilotables de l'État et pour l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE) à compter de 2018. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 10 :

L'article 10 de la LPFP dispose que « *l'incidence, en 2022, des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs est inférieure ou égale à -50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé* ».

Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

S'agissant des prévisions pour l'année 2018, le solde global des créations et des suppressions d'emplois est prévu à 1 571 équivalents temps plein (ETP) dont -295 ETP pour l'État et -1 276 ETP dans les opérateurs, ce qui constitue une rupture par rapport aux années 2016 et 2017, marquées par des créations d'emplois.

Ce solde net recouvre un renforcement des effectifs alloués aux missions régaliennes (+1 870 ETP alloués à la mission « Sécurités », +1 000 ETP au ministère de la justice et +518 ETP aux armées), et une baisse des emplois portant en particulier sur les ministères économiques et financiers (-1 648 ETP), le ministère de la transition écologique et solidaire (-828 ETP), le ministère des solidarités et de la santé (-258 ETP), le ministère du travail (-239 ETP), le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (-130 ETP) et le ministère de la culture (-110 ETP).

S'agissant des opérateurs, les suppressions d'emplois portent notamment sur ceux relevant des périmètres du ministère de la transition écologique et solidaire (-496 ETP), du travail (-347 ETP), de la santé (-272 ETP) et de l'agriculture et de l'alimentation (-95 ETP).

Les efforts en matière d'emplois, soutenus dès 2018, ont vocation à se renforcer à partir de 2019 et 2020 dans le cadre du processus Action Publique 2022. Ces efforts ne seront pas conduits de manière uniforme mais cibleront les transformations les plus pertinentes pour chaque politique publique.

Article 11

L'article 11 de la LPFP 2018-2022 introduit à compter du projet de loi de finances pour 2019 un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois :

« À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

En effet, jusqu'à l'exercice 2018, les plafonds d'emplois étaient construits par référence à ceux de la LFI de l'année antérieure et non à la consommation effective d'ETPT. Cette doctrine reconduisait d'année en année un surcalibrage des plafonds d'emplois nuisant à leur caractère limitatif. La vacance sous plafond était ainsi estimée à plus de 31 500 ETPT en 2017.

La mise en œuvre de cette nouvelle modalité de calcul permettra de rendre aux plafonds d'autorisation d'emplois votés par le Parlement toute leur signification. À cette fin, une circulaire relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 11 de la LPFP dans l'élaboration des plafonds d'autorisation d'emplois est en cours de publication afin de rendre pleinement effective l'application de cette disposition pour l'exercice 2019.

Article 12 :

Cet article détermine les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de dépenses d'assurance maladie pour les années 2018 à 2020. Le bilan pour l'année 2018 ne peut pas être réalisé à ce stade. Il sera réalisé dans le courant de l'année 2019.

Article 13 :

Cet article détermine les objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ainsi que celle de leur besoin annuel de financement. Le bilan pour

l'année 2018 ne peut pas être réalisé à ce stade. Il sera réalisé dans le courant de l'année 2019.

Article 14 :

Les conventions d'objectifs et de gestion (COG) négociées à ce jour assurent le respect de l'objectif fixé en LPFP, à savoir une diminution globale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant. Pour la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), dont la COG est signée par les ministres, la trajectoire d'économie prévue sur ces dépenses se révèle significativement supérieure à l'objectif avec une diminution de 3,2 % en moyenne annuelle. Cette branche, notamment du fait de la taille de son réseau, disposait de plusieurs leviers d'amélioration de l'efficacité de son fonctionnement. Les COG de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), également signées, prévoient aussi une baisse des dépenses de gestion administrative supérieure à l'objectif fixé, respectivement de 2,5 % et 1,7 % en moyenne annuelle.

Dépenses de gestion administrative (en M€)		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022	Moyenne annuelle
CNAM	Cadrage LPFP	5 470	5 388	5 307	5 227	5 149	5 072	-7,3%	-1,5%
	COG 2018-2022	5 470	5 187	5 014	4 874	4 744	4 657	-14,9%	-3,2%
CNAV	Cadrage LPFP	1 031	1 016	1 000	985	971	956	-7,3%	-1,5%
	COG 2018-2022	1 031	1 038	1 046	1 014	983	946	-8,2%	-1,7%
ACOSS	Cadrage LPFP	1 268	1 249	1 230	1 212	1 194	1 176	-7,3%	-1,5%
	COG 2018-2022	1 268	1 222	1 205	1 193	1 164	1 117	-11,9%	-2,5%

Nota bene : à ce stade, les annexes budgétaires des COG CNAM, ACOSS et CNAV ne font figurer que 80 % des dépenses d'investissement immobilier qui seront engagées par les caisses. Les 20 % restant feront en effet l'objet d'une ventilation entre les caisses selon leurs besoins immobiliers objectifs sur la période. Toutefois, pour assurer la comparabilité au cadrage de la LPFP, il est fait l'hypothèse que chaque caisse bénéficiera intégralement de la dépense immobilière qui lui est rattachée.

Les négociations avec la Caisse nationale des allocations familiales, débutées plus tardivement qu'avec les autres caisses, ne sont pas encore terminées.

Enfin, la COG actuelle de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) couvre la période 2016-2020 et n'a donc pas encore fait l'objet d'une renégociation. Toutefois, le budget de fonctionnement 2018 est déjà en baisse de 1,7 % par rapport à l'année précédente.

Article 15 :

Cet article détermine les plafonds de crédits par mission à compter de 2018. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 16 :

Cet article détermine le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à compter de 2018. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 17 :

L'article 17 de la LPFP 2018-2022 dispose que « **le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017** ».

Les restes à payer, notion budgétaire, correspondent à la différence entre, d'une part, les engagements juridiques réalisés et matérialisés par une consommation d'autorisations d'engagement et, d'autre part, les paiements opérés qui se sont traduits par une consommation de crédits de paiement.

Fin 2017, le niveau des restes à payer s'élève à 118 503 M€ tel que figurant dans le compte général de l'État 2017 au point 32.4.4.

Article 18 :

Dans la continuité de la précédente LPFP, cet article prévoit les critères d'encadrement et de création des taxes affectées et fixe pour objectif le plafonnement de l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale.

Après avoir été considérablement élargi en 2016 – passant de 5,9 Md€ en LFI 2015 à 9,1 Md€ en LFI 2016 – le niveau des taxes affectées plafonnées tend à diminuer. L'évolution à champ constant entre la LFI 2017 et la LFI 2018 est de -0,2 Md€ et s'explique notamment par un abaissement du plafond de certaines taxes affectées telles que la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambre de commerce et d'industrie de région, la taxe affectée au fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « fonds Barnier ».

Il demeure cependant un champ large de taxes affectées non encore plafonnées comme certaines taxes bénéficiant au centre national du cinéma et de l'image animée (taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques) ou la fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA) affectée au fonds CMU.

Enfin, cet article prévoit que le niveau du plafond d'une taxe affectée ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition. Dans la mesure où il s'agit d'une nouvelle disposition de la LPFP, le bilan de sa mise en œuvre ne pourra être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 19 :

La LPFP 2017-2022 fixe le plafond des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2017. Celles-ci ne peuvent être inférieures à -5 Md€ en 2018, -9 Md€ en 2019 et -7 Md€ en 2020. Le montant total des mesures nouvelles dans le Programme de stabilité est de -4,6 Md€ en 2018, de -8,4 Md€ en 2019 et de -6,3 Md€ en 2020. Avec la prise en compte de la suppression – partiellement compensée – de la taxe d'habitation, le montant des mesures nouvelles est de -10,3 Md€.

Article 20 :

Cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum entre le montant annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général et limite les créations et les extensions des dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018 à une durée maximale de quatre ans. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 21 :

Cet article fixe pour les années 2018 à 2022 un ratio maximum entre le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et limite les créations et les extensions de ces exonérations et abattements à une durée maximale de trois ans. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019.

Article 22 :

Cet article prévoit que lors du dépôt au Parlement d'un projet de loi de programmation autre qu'un projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement remet au Parlement un rapport permettant de s'assurer de la cohérence du projet de loi avec la trajectoire de finances publiques figurant dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Les projets de lois de programmation militaire et de programmation de la justice ont tous deux confirmé leur respect des plafonds de crédits inscrits à l'article 15 de la LPFP dans le cadre, respectivement, du rapport annexé à la loi de programmation militaire, et de l'étude d'impact de la loi de programmation de la justice.

Article 23 :

Cet article étend à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir au crédit-bail, notamment immobilier.

En effet, le lissage de la dépense budgétaire que ces contrats dits « complexes » permettent, génère des surcoûts en raison d'un taux d'endettement supérieur au taux souverain et de l'existence de frais annexes. Ce lissage est par ailleurs sans effet sur le déficit public, au sens de la comptabilité nationale, puisque ces contrats sont consolidés par le comptable national.

Cette interdiction est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 pour tous les contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1^{er} janvier 2018.

Article 24 :

L'article 24 de la LPFP 2018-2022 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances. Ce rapport détaillera ainsi à la fois les garanties octroyées directement par la loi de finances de l'année, ainsi que les garanties accordées sur la base des autorisations délivrées en loi de finances.

En cours d'élaboration, ce rapport sera transmis au Parlement dans les meilleurs délais.

Article 25 :

La LPFP 2018-2022 élargit le périmètre des établissements autorisés à recourir à l'emprunt de plus d'un an auprès des établissements de crédit et des sociétés de financement au Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR).

Cette évolution revêt un caractère exceptionnel lié à l'activité très particulière du fonds concerné. En effet, ce dernier peut être amené à intervenir en cas de crise bancaire et financière dans un objectif de préservation de la stabilité financière et de protection des déposants et des investisseurs. Il est très largement préfinancé au moyen de contributions du secteur privé, versées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. Ces moyens peuvent néanmoins s'avérer insuffisants en cas de crise sans qu'il soit pour autant possible de lever dans des proportions suffisantes de nouvelles contributions auprès des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, ce qui justifie qu'il puisse être recouru à l'emprunt privé dans ces circonstances, comme le prévoient les textes communautaires qui régissent son fonctionnement.

Le présent article prévoit par ailleurs une adaptation technique en ne prévoyant plus qu'un arrêté du ministre chargé du budget, au titre de sa compétence dans la tutelle financière des organismes visés par l'interdiction d'endettement.

Article 26 :

Conformément à l'article 26 de la LPFP pour 2018-2022, le rapport relatif à la situation financière des établissements publics de santé est en cours d'élaboration, sur la base des données issues des informations déclaratives des établissements publics de santé quant à l'exécution de l'exercice précédent et aux prévisions d'atterrissage sur l'exercice en cours.

Article 27 :

Conformément à l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, le Gouvernement remettra un rapport au Parlement sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Le renforcement des exonérations de cotisations sociales depuis le début des années 1990, l'évolution des modalités de leur compensation et de nombreux transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale ont complexifié leurs relations financières, notamment s'agissant de la répartition des prélèvements obligatoires.

Le rapport dressera des constats et explorera des pistes en vue d'améliorer la lisibilité du financement de la sécurité sociale. Il formulera des recommandations visant à instaurer une solidarité financière entre le budget de l'État et la sécurité sociale.

Article 28 :

Le Gouvernement communiquera avant le 15 octobre une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Article 29 :

Le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022 permet de préciser les modalités de mise en œuvre de ces articles et de définir les règles de calcul des données utilisées dans les contrats.

Ce décret est ainsi venu préciser notamment les modalités de calcul du seuil de 60 millions d'euros de dépenses réelles de fonctionnement au titre de l'année 2016 applicable en cas de fusion de communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre après le 1^{er} janvier 2016 ou en cas de modification du périmètre d'un EPCI entre 2016 et 2018.

En parallèle de l'élaboration du décret, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, le ministre de l'action et des comptes publics, la ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics ont souhaité présenter aux préfets de régions, aux préfets de départements et aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques les dispositions issues de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2020 et notamment les dispositions issues des articles 13, 16 et 29.

Cette instruction interministérielle du 16 mars 2018 a été communiquée aux parties prenantes le 22 mars 2018.

À l'initiative des représentants de l'État dans les départements et les régions, les négociations sont actuellement en cours avec les collectivités concernées. Ces dernières doivent avoir abouti avant le 30 juin 2018.

Article 30 :

Les résultats sur l'atteinte ou non de l'objectif d'évolution de la dépense locale figurant à l'article 13 ne sont pas encore connus pour l'exercice 2018. Un bilan sera présenté au comité des finances locales, pour 2018 au cours de l'année 2019, avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce bilan sera ensuite transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il sera par ailleurs décomposé par catégories de collectivités : établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, régions, départements et communes.

Article 31 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances (PLF), relatif au Grand plan d'investissement. L'article s'applique à partir du projet de loi de finances pour l'année 2019. Néanmoins le Gouvernement a souhaité anticiper son entrée en vigueur et publier une telle annexe dès le PLF 2018, publiée sur le site internet performance publique : https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_grand_plan_investissement.pdf

Article 32 :

L'écart entre la trajectoire contenue dans le programme de stabilité 2018-2022 et la LPFP 2018-2022 est présenté dans le tableau suivant :

<i>En points de PIB</i>	PSTAB 2018-2022 2017	Ecart à la LPFP 2018-2022 2017	LPFP 2018-2022 2017
Solde effectif	-2,6	0,3	-2,9
Solde structurel	-2,0	0,2	-2,2
Ajustement structurel	0,5	0,2	0,3
Croissance du PIB en volume	1,8	0,2	1,7

Comme expliqué dans le programme de stabilité, l'écart entre la prévision de la LPFP et l'estimation du déficit par l'Insee s'explique principalement par des prélèvements obligatoires (PO) fortement révisés à la hausse en lien avec un environnement macroéconomique plus favorable encore que prévu dans la LPFP et par une légère révision à la hausse des dépenses. L'estimation du déficit a été de plus accompagnée d'un changement de base ayant peu d'impact sur le solde public mais ayant des impacts sur les recettes et les dépenses (*cf.* ci-dessus). Avec les hypothèses de croissance de mars 2018, le solde structurel était estimé à -2,0 % du PIB potentiel dans le PSTAB. Cette estimation a été révisée, comme expliqué dans le projet de loi de règlement 2017.

Article 33 :

Dans le cadre de la LPFP 2018-2022, le périmètre de la norme a évolué. Les anciennes « norme en valeur » et « norme en volume » font place à « la norme de dépenses pilotables » et à « l'objectif total de dépenses de l'État » dont les montants sont fixés jusqu'en 2022 au sein de l'article 9 de la LPFP.

La norme de dépenses pilotables de l'État établit une trajectoire sur un périmètre qui a été redéfini. Elle se concentre sur des dépenses sur lesquelles il est possible d'agir. Au budget général et aux taxes affectées plafonnées – anciennement comptabilisés au sein de la norme « zéro valeur » - ont été ajoutés un certain nombre de comptes spéciaux dont la liste est définie dans le rapport annexé de la LPFP. En outre, les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne sont basculés au sein de l'ODETE. Enfin, les prélèvements sur fonds de roulement ne font plus l'objet de retraitement.

L'objectif de dépenses totales de l'État intègre ainsi les prélèvements sur recettes, d'autres comptes spéciaux (hors dépenses non maastrichtiennes), la charge de la dette, les dépenses de pensions des fonctionnaires et les dépenses d'investissements d'avenir.

Depuis l'adoption de la LFI 2018, aucun changement n'est intervenu. Le tableau ci-dessous fait le passage entre la LFI 2017 et la LFI 2018 au format de la nouvelle norme. Sur le champ de la norme de dépenses pilotables, les dépenses augmentent ainsi de 5,1 Md€ en 2018.

<i>Md€</i>	LFI 2017	LFI 2017 format 2018	LFI 2018
Crédits ministériels	234,6	236,0	241,3
Taxes affectées	9,6	9,3	9,1
Budgets annexes et comptes spéciaux pilotables	13,3	13,3	13,3
Retraitements des flux internes au budget de l'État	-5,8	-5,8	-5,8
Norme de dépenses pilotables de l'État	251,7	252,8	257,9
Transferts aux collectivités territoriales	47,0	47,1	47,0
Dépenses du CAS Pensions (hors programme 743)	55,7	55,7	56,5
Autres dépenses de comptes d'affectation spéciale	1,5	1,5	1,8
Charge de la dette	41,5	41,5	41,2
Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	18,7	18,7	19,9
Investissements d'avenir	0,0	0,0	1,1
Objectif de dépenses totales de l'État	416,2	417,4	425,4

Une présentation, selon ce format, des exercices 2017 à 2019 sera fournie au Parlement au moment du projet de loi de finances, conformément à l'article 33 de la LPFP 2018-2022.

Article 34 :

Cet article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés. Le bilan de sa mise en œuvre ne pourra donc être réalisé qu'à compter de 2019, une fois cette liste transmise au Parlement pour l'année 2018.

Article 35 :

Les obligations de publication posées à l'article 35 de la LPFP 2018-2022 relatives aux données portant sur les opérateurs de l'État en matière de crédits ou impositions affectées, de ressources propres, d'emplois, de masse salariale, de trésorerie, de parc immobilier, de liste et de rémunérations sont mises en œuvre dans le cadre de l'annexe générale au projet de loi de finances relatif aux opérateurs de l'État déposé chaque année, également intitulé « jaune opérateurs ». Ces obligations ont été mises en œuvre dès le « jaune

opérateurs » annexé au PLF 2018 et, dans son prolongement, le seront également dans le cadre des suivants.

Articles des précédentes lois de programmations toujours en vigueur

Article 12 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Conformément à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019, 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 LO 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice. Cette mesure a permis de rendre le pilotage de l'ONDAM plus efficient, comme l'illustre le fait que l'Ondam a été respecté depuis 2010. Ce respect pour la huitième année consécutive traduit l'efficacité du pilotage des dépenses de santé du Gouvernement.

Article 26 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que les agences collectant directement les taxes qui leur sont affectées transmettent à leur ministère de tutelle et au ministère des finances l'assiette et le produit de ces taxes. Une circulaire en date du 24 novembre 2015 vise à assurer la bonne mise en œuvre de cette disposition.

Article 28 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit qu'est annexé à chaque projet de loi de finances, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, un rapport présentant les grands équilibres des finances publiques (solde effectif, conjoncturel, et structurel ainsi que niveau des recettes et des dépenses). Ce rapport a été annexé au PLF 2018, au sein du rapport économique, social et financier.

Article 30 (II.) de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales, ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet au titre de fonds de péréquation, font l'objet d'une publication, collectivité par collectivité, sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr. La communication de ces données dans un document unique, en un format accessible et facilement utilisable par des logiciels de traitement de base de données, est également possible par le même lien.

Article 32 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article prévoit que « 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 ». Le programme de stabilité transmis au Parlement en avril 2018 comportait une estimation du ratio de dette 2017 basée sur les données du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee en mars 2018. Le PIB 2017 ayant été révisé lors de la campagne des comptes nationaux de mai 2018, le ratio de dette publique a été révisé de 97,0 % à 96,8 % du PIB depuis le programme de stabilité.

Article 34 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 :

Cet article est modifié par l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 en étendant à l'État l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir au crédit-bail, notamment immobilier.

Article 17 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que les projets d'investissements financés par l'État, ses établissements publics ou les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable ainsi que d'une contre-expertise indépendante. Son décret d'application a été publié le 23 décembre 2013. De plus, conformément à cet article, le Parlement est destinataire des évaluations socio-économiques et des contre-expertises.

Article 20 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 :

Cet article prévoit que le coût des dépenses fiscales est transmis au Parlement, avant le 1^{er} juin pour l'exercice clos, et avant le premier mardi d'octobre pour l'exercice en cours et l'exercice à venir. Il prévoit aussi que le coût des dépenses sociales de l'exercice en cours et de l'exercice à venir est transmis avant le 15 octobre.

Cet article est partiellement mis en œuvre : le coût définitif des dépenses fiscales n'étant pas disponible au 1^{er} juin pour l'exercice clos, des estimations à date sont transmises au Parlement.

Article 14 de la LPFP pour les années 2011 à 2014 :

Cet article prévoit que le Gouvernement adresse le programme de stabilité au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne. En 2018, le programme de stabilité a été présenté le 13 avril 2018, soit plus de deux semaines avant la fin avril.