

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)

JUILLET 2017



La stratégie d'emploi et de croissance du Gouvernement	4
PARTIE I : Une situation économique en amélioration, mais des finances publiques dégradées nécessitant des mesures d'urgence	8
A. Une situation économique qui s'améliore progressivement	8
B. Des finances publiques dégradées et des marges de manœuvre réduites	8
1. L'amélioration du déficit public en 2016 reste limitée	8
2. Le Gouvernement partage l'analyse de la Cour des comptes dont l'audit met en évidence la fragilité de notre situation en 2017 au regard de nos engagements européens	9
PARTIE II : A l'horizon du quinquennat, conduire des réformes structurelles pour assainir nos comptes publics et renforcer la croissance.....	13
A. Les perspectives de croissance pour les années 2018-2022.....	13
B. Assainir les finances publiques pour mettre en œuvre un programme d'emploi et de croissance	15
1. Retrouver des marges de manœuvre et faire diminuer la dette publique sur la période 2018-2022.....	15
2. Mettre en œuvre un programme d'emploi et de croissance	19
PARTIE III : Engager une transformation ambitieuse de l'action publique et rénover nos outils de gouvernance des finances publiques	22
A. Instaurer un nouveau processus de réforme des administrations publiques.....	22
B. Améliorer durablement la gouvernance des finances publiques	23
1. Un nouveau mode de discussion des textes financiers.....	23
2. Des instances plus efficaces pour mieux contrôler collectivement l'évolution de la dépense publique : états généraux des comptes de la Nation et conférence nationale des territoires.....	23
3. Des instruments de gouvernance renforcés au service de l'intérêt général.....	24
ANNEXE Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques	26
ANNEXE Rapport présentant le bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale 2016.....	43

La stratégie d'emploi et de croissance du Gouvernement

L'élection d'Emmanuel Macron à la Présidence de la République et les résultats des élections législatives témoignent de l'impérieux besoin de renouvellement et de résultats qu'ont exprimé les Français. La nouvelle équipe gouvernementale incarne cet élan. La conquête d'une croissance durablement plus forte, d'une économie plus riche en emplois est au cœur de ses priorités. Le Gouvernement entend également porter un agenda offensif d'approfondissement du projet européen, qui passe par le rétablissement du crédit de la France et le redressement de ses finances publiques.

Cette stratégie est confrontée dès la prise de fonction du nouveau Gouvernement à la réalité plus dégradée qu'anticipée des finances publiques mise en évidence par l'audit de la Cour des comptes. La sous-estimation des dépenses de l'État et la surestimation de certaines recettes mettent en péril le retour annoncé sous les 3 % de déficit public en 2017 et fragilisent la crédibilité de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Il y a là une première urgence qui nécessite une action volontariste en cours d'année pour sécuriser le retour sous les 3 % en 2017.

Au-delà de 2017 le Gouvernement souhaite engager sur le quinquennat une modernisation profonde du modèle économique et social de la France pour renforcer la croissance de long terme et consolider les solidarités. Cette transformation doit permettre aux Français de reprendre confiance en leur capacité collective à relever les défis qui se présentent.

Un retard accumulé durant les cinq dernières années par rapport à nos partenaires européens

En raison du retard qu'elle a pris par rapport à ses partenaires dans la mise en œuvre des réformes indispensables à sa modernisation, la France ne tire pas actuellement tout le profit de l'embellie économique. La croissance française en 2016 (1,2%) est restée inférieure à la moyenne de l'UE (1,9 %) ou de la zone euro (1,8 %). Le chômage demeure à un niveau très élevé autour de 10 % de la population active tandis qu'il a reculé sensiblement dans le reste de la zone euro et de l'Union européenne (avec une baisse respective de -2,2 et -2,7 points entre 2012 et 2016).

En parallèle la situation des finances publiques françaises demeure préoccupante. Depuis près d'une décennie la France est en procédure pour déficit public excessif et la date du retour sous le seuil de 3 % a déjà été repoussée trois fois. Alors que le déficit public était encore à 3,4 % en 2016, il s'établissait à 1,5 % en moyenne pour la zone euro. Si rien n'était fait, la France, pays fondateur de l'Union européenne et de la monnaie unique, pourrait être, avec l'Espagne, le dernier pays en procédure pour déficit public excessif en 2018. Au-delà des objectifs fixés au niveau européen, la persistance d'un déficit budgétaire important, quelle que soit la conjoncture, révèle des déséquilibres profonds dans la définition et les modalités d'organisation du service public qui le fragilisent à court et moyen terme. La dette publique française continue légitimement d'inspirer confiance aux investisseurs, mais son

niveau élevé nous expose en cas de remontée des taux d'intérêt. Qui plus est, elle constitue un impôt différé dans le temps et, à ce titre, elle porte atteinte à l'équité entre les générations.

Enfin, dans la dernière décennie, ni la révision générale des politiques publiques (RGPP) ni la modernisation de l'action publique (MAP) n'ont produit les résultats escomptés, même si ces démarches étaient pertinentes à plusieurs titres. Les niveaux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires en France restent parmi les plus élevés d'Europe sans que les services rendus aux citoyens ne soient toujours plus efficaces ou de meilleure qualité. L'action publique, sous toutes ses formes, doit être rénovée en profondeur afin de garantir son efficacité et son efficience tout en permettant une baisse durable du niveau de la dépense publique dans la richesse nationale.

Amorcer le renouveau français

Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, la stratégie du Gouvernement en faveur de la croissance et de l'emploi reposera sur trois piliers : la restauration du crédit de la France, la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables à notre économie et permettant une modernisation de nos services publics, une réduction durable du poids de la dépense publique dans la richesse nationale, et une baisse des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises et les ménages.

À court terme, la restauration de la crédibilité de la parole de la France au niveau européen est prioritaire. Elle implique de respecter les engagements pris en matière de finances publiques et d'atteindre un niveau de déficit inférieur à 3 % du PIB dès 2017. Pour cela des

mesures énergiques de redressement, garantes de notre sérieux budgétaire, seront mobilisées par des redéploiements en gestion d'ampleur inédite visant à couvrir une partie significative des impasses de budgétisation de la loi de finances initiale pour 2017.

Simultanément, et à l'échelle du quinquennat, le Gouvernement entend engager la modernisation de l'économie en procédant à une transformation profonde du fonctionnement du marché du travail afin de permettre une réduction durable du taux de chômage en France. La dépense publique qui représente en France une part dans le PIB plus importante que celle de ses voisins européens ou des autres pays développés, sera réorientée pour d'une part devenir un levier d'emploi et de croissance et d'autre part permettre à l'action publique de gagner en efficience. De grandes réformes structurelles seront lancées à partir de 2017 dans les champs de l'action publique où auront été identifiés des gisements d'efficience importants comme le logement, les minima sociaux, la formation professionnelle, les transports. Des moyens seront dégagés pour financer les priorités du Gouvernement en matière de soutien aux travailleurs aux revenus modestes, d'accompagnement du handicap ou encore le Grand plan d'investissement public (GPI). Le financement de l'ensemble des priorités du Gouvernement se fera dans le cadre d'une trajectoire de finances publiques crédible reposant sur des hypothèses macroéconomiques prudentes. À terme, et sans remettre en cause les forces du modèle social français, l'objectif est une réduction du poids de la dépense publique dans la richesse nationale d'environ 3 points de PIB, ce qui correspond à la baisse

moyenne réalisée par nos partenaires de la zone euro depuis 2010.

Les efforts collectifs faits sur la dépense publique permettront d'engager des baisses de prélèvements obligatoires, favorables au renforcement de la compétitivité de nos entreprises et du pouvoir d'achat. Le taux d'impôt sur les sociétés sera ramené progressivement de 33% à 25% sur la durée du quinquennat, afin de renforcer l'attractivité de l'économie française. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de charges pérennes permettra par ailleurs de soutenir dans la durée la compétitivité des entreprises françaises.

Côté ménages, la suppression des cotisations sociales maladie et chômage financée par une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) redonnera du pouvoir d'achat aux actifs. L'impôt sur la fortune (ISF) sera supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière afin de favoriser l'investissement productif dans les entreprises. Pour simplifier radicalement la fiscalité de l'épargne et soutenir l'investissement productif, un taux de prélèvement unique sera instauré sur les revenus du capital, d'environ 30 %. Enfin, la taxe d'habitation sera supprimée pour 80% des redevables.

Le renouvellement dans la confiance

Engager la transformation du pays nécessite une méthode de gouvernement renouvelée. Dans la lettre de cadrage qu'il a transmise aux membres du Gouvernement le 2 juin dernier, le Premier ministre a énoncé les principes de cette méthode :

- renforcement de la programmation pluriannuelle, avec le choix d'une

programmation quinquennale des dépenses de l'État, pour la première fois ;

- cohérence de la programmation des politiques publiques sectorielles avec la loi de programmation des finances publiques ;
- lancement d'un processus de transformation de l'action publique articulé avec la procédure budgétaire ;
- responsabilisation des gestionnaires publics ;
- recentralisation des outils extra-budgétaires.

Dans les prochaines années, la phase d'examen et de débat parlementaire des textes financiers sera également amenée à évoluer, en concertation avec les assemblées, dans le sens d'une plus grande responsabilisation des membres du Gouvernement sur l'exécution budgétaire, alors que la discussion sur le projet de budget pourrait s'inscrire dans un calendrier plus resserré.

Dans le cadre de la discussion parlementaire, le lien entre les volets recettes des différents textes financiers sera renforcé.

Au-delà, le Gouvernement veillera à associer de manière plus étroite l'ensemble des parties prenantes à la gouvernance des finances publiques, qui dépasse le seul budget de l'État. Les états généraux des comptes de la Nation qui se sont tenus le 6 juillet, d'une part, et la conférence nationale des territoires, d'autre part, permettront de construire un diagnostic partagé avec l'ensemble des acteurs et de mettre en œuvre des solutions de façon concertée.

Enfin, les réformes structurelles seront conçues et mises en œuvre par politique publique et non par acteur, afin d'associer l'ensemble des parties

prenantes à une refonte transversale de l'action publique. Cette approche « toutes administrations publiques » est la condition essentielle à la prise en compte du point de vue de l'utilisateur.

Les perspectives économiques et de finances publiques

Le Gouvernement a choisi de retenir une trajectoire de croissance prudente. Ainsi, la croissance 2017 devrait s'établir à 1,6 %. A partir de 2018, l'impact des réformes menées par le Gouvernement permettrait de renouer graduellement avec des niveaux plus élevés de croissance, à 1,7% jusqu'en 2021, et 1,8% en 2022. Cette trajectoire est proche de celle du programme de stabilité que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) avait qualifié de « *base raisonnable pour la construction de trajectoires de finances publiques* ».

Les mesures mises en œuvre par le Gouvernement au deuxième semestre de l'année 2017 sécuriseront le retour sous les 3 % de déficit dès 2017. Le ratio de dette décroîtrait à mi-mandat. La baisse de la dette publique serait de 5 points à horizon 2022. La croissance de la dépense publique en volume (hors crédits d'impôts) serait limitée à 0,3 % en moyenne sur la période, soit un niveau historiquement faible, et serait même stable en volume sur 2018-2020. Cette maîtrise de la dépense publique permettrait de réaliser une baisse du taux de dépense publique dans la richesse nationale d'environ 3 points d'ici à 2022. En parallèle, la pression fiscale diminuerait d'environ 1 point, le taux de prélèvements obligatoire atteindrait ainsi 43,5 % en 2022.

PARTIE I : Une situation économique en amélioration, mais des finances publiques dégradées nécessitant des mesures d'urgence

A. Une situation économique qui s'améliore progressivement

L'économie française s'oriente vers une trajectoire de reprise plus vigoureuse. Alors que la crise de la dette en zone euro avait fortement pesé en 2012 et 2013, l'activité a retrouvé un rythme de croissance plus solide, proche de 1 % entre 2014 et 2016, mais toujours modéré au regard de la croissance potentielle de l'économie française, estimée à environ 1 ¼ %. **En 2017, l'activité accélérerait à +1,6 %¹ après +1,1 % en 2016.**

Cette embellie se manifeste depuis l'automne 2016 sur les indicateurs conjoncturels. La croissance a été soutenue au dernier trimestre 2016 (+0,5 %) comme au premier trimestre 2017 (+0,5 %) et le serait à nouveau au deuxième trimestre (l'Insee attend ainsi +0,5 % dans sa note de conjoncture de fin juin). Ce rythme de croissance est confirmé par la très bonne orientation des enquêtes de conjoncture : en mai 2017, les chefs d'entreprises font part d'un climat des affaires au plus haut depuis 2011, tandis que la confiance des ménages revient à un niveau qu'elle n'avait plus connu depuis 2007.

En 2017, l'accélération de l'activité serait d'abord portée par un environnement international plus porteur. Le commerce mondial reprendrait des couleurs et la demande mondiale adressée à la France

accélérerait tirant progressivement les exportations en fin d'année. **Le commerce extérieur serait également soutenu par la dissipation d'éléments défavorables intervenus en 2016 :** mauvaises récoltes céréalières liées à des conditions météorologiques difficiles ; baisse de la fréquentation touristique à la suite des attaques terroristes. **L'investissement immobilier des ménages progresserait lui aussi vigoureusement.** Malgré un emploi marchand toujours dynamique, la consommation des ménages ralentirait, pénalisée par la remontée de l'inflation. L'investissement des entreprises marquerait le pas également à la suite de l'extinction de la mesure de suramortissement mais resterait dynamique du fait du redémarrage de l'activité, de conditions financières toujours porteuses et d'une situation financière des entreprises plus favorable.

Ce contexte de reprise s'accompagnerait d'une remontée progressive des prix. L'inflation totale se redresserait nettement en 2017 à +1,1 % après +0,2 % en 2016, en lien avec la remontée des prix du pétrole. L'inflation sous-jacente serait globalement stable en 2017.

B. Des finances publiques dégradées et des marges de manœuvre réduites

1. L'amélioration du déficit public en 2016 reste limitée

En 2016, le déficit public s'est réduit de 0,2 point de PIB pour atteindre 3,4 %, après 3,6 % en 2015.

¹ En données corrigées des jours ouvrables, dont l'effet est estimé à 0,15 pt environ en 2017. En données brutes, la croissance serait de l'ordre de 1,4/1,5 %.

Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'un lent rétablissement des finances publiques qui a vu le déficit public passer de -4,0 % en 2013 à -3,4 % en 2016.

L'ajustement du solde public a atteint 0,2 point de PIB en 2016. L'effet de la conjoncture étant neutre du fait d'une croissance du PIB en ligne avec son potentiel (cf. encadré « Hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production »), cette amélioration serait de nature structurelle (0,25 point). Elle est liée à une diminution en dépense de 0,3 point, nette des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires de 0,15 point.

Au total, le solde structurel s'élève à -2,5 % du PIB potentiel en 2016, plus de 2 points sous l'objectif de moyen-terme d'équilibre structurel de -0,4 %. Cette estimation est fondée sur un écart de production en 2016 de -1,5 % du PIB potentiel. Par rapport au projet de loi de règlement pour 2016, le niveau du solde structurel est revu à la baisse de 0,9 % du PIB, pour refléter la mise à jour de l'hypothèse d'écart de production.

La progression de la dépense publique, légèrement inférieure à celle du PIB en 2016, a permis de réduire le ratio de dépenses publiques hors crédits d'impôt de 55,2 % à 55,0 % de PIB, en partie sous l'effet de facteurs favorables. L'audit de la Cour des comptes publié le 29 juin 2017 relève en outre le poids des facteurs exogènes dans l'amélioration du solde public et plus particulièrement la charge d'intérêts de la dette, qui bénéficie de taux particulièrement bas. En outre en 2016, comme en 2015, le ralentissement de la croissance de la dépense publique s'explique en partie par la baisse de

l'investissement local, reflétant le cycle électoral communal.

La France reste ainsi l'un des pays d'Europe avec le niveau de prélèvements obligatoires les plus élevés et en tête s'agissant du poids de la dépense publique.

2. Le Gouvernement partage l'analyse de la Cour des comptes dont l'audit met en évidence la fragilité de notre situation en 2017 au regard de nos engagements européens

En raison de l'héritage laissé par le gouvernement précédent, des mesures fortes de redressement devront être prises pour assurer le retour sous les 3 % de déficit en 2017

En dépit de sous-jacents macroéconomiques réalistes, l'écart avec les prévisions de finances publiques du projet de loi de finances (PLF) et du programme de stabilité (Pstab) est important. L'audit des finances publiques réalisé par la Cour des comptes met en lumière un risque de dérapage de l'ordre de 0,4 point de PIB par rapport à la cible de déficit public pour 2017 inscrite dans le programme de stabilité d'avril 2017 (-2,8 %). Sans mesures de redressement, la France ne repasserait pas sous les 3 % de déficit public en 2017. Comme le souligne la Cour, cette situation « ne doit rien à une révision du contexte macro-économique » mais « s'explique par des sous-budgétisations initiales et par une surestimation des recettes », par le précédent gouvernement.

La Cour pointe une surestimation des recettes de l'ordre de 2 Md€ en 2017, reposant pour moitié sur une forte surestimation des recettes tirées du

service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et pour moitié sur une surestimation des recettes non-fiscales de l'État.

La Cour des comptes relève ensuite que le principal facteur permettant d'expliquer le dérapage qu'elle identifie correspond à la sous-estimation manifeste des dépenses de l'État. Outre l'impact de la recapitalisation d'Areva (2,3 Md€) qui avait été traitée comme un risque et non intégrée à la trajectoire, la Cour pointe le fait que la sous-estimation des dépenses de l'État tient principalement à des impasses de construction affectant la loi de finances initiale pour 2017, ainsi qu'aux conséquences sur 2017 du pilotage de la fin de gestion 2016 (augmentation du report de charges). En conséquence, la Cour estime que « *les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l'examen des instances européennes (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités* ».

L'écart important mis en lumière par la Cour entre la réalité de l'état des finances publiques françaises et les cibles affichées dans le programme de stabilité appelle une réaction forte pour garantir le respect par la France de ses engagements européens et sécuriser le retour sous 3 % de déficit public en 2017.

Des mesures de redressement immédiates seront mises en œuvre pour sécuriser le retour sous les 3 % en 2017

Dès 2017 seront arbitrées des réformes structurelles visant à transformer l'action publique dans de nombreux domaines. Ces grands chantiers structurels, qui pourront se poursuivre au-delà du quinquennat, permettront d'améliorer l'efficacité des

politiques publiques qui seront concernées, tout en générant des économies croissantes à long terme. Ces chantiers structurels devraient porter sur l'ensemble des agrégats de la dépense publique.

Les mesures décidées au cours de la précédente mandature sans financement identifié font actuellement l'objet d'une évaluation au regard de leur pertinence par rapport aux nouvelles priorités du Gouvernement et pourraient déboucher sur leur arrêt ou leur réorientation. Cela concerne notamment le troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) dans le cadre d'une articulation à définir avec le plan d'investissement, des projets d'infrastructures de transport ou encore le ralentissement du rythme des contrats aidés.

La régularisation des impasses de budgétisation constatées et la tenue de la dépense de l'État se feront pour une large part par décret d'avance. Les impasses budgétaires identifiées par la Cour sur la gestion 2017 rendent indispensables l'ouverture de crédits à l'été ; le décret d'avance sera pris au cours du mois de juillet 2017 et gagé par des annulations de crédits.

Les ouvertures de crédits nécessaires représenteront un volume inédit de 3 Md€ et concerneront notamment :

- la recapitalisation d'AREVA devant intervenir avant fin juillet (1,5 Md€) ;
- le financement des opérations extérieures du ministère des armées (0,6 Md€) ;
- l'hébergement d'urgence y compris pour l'accueil des demandeurs d'asile (0,3 Md€) ;

- le financement de la formation qualifiante (0,3 Md€) ;
- le financement de l'opération de relogement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee, 0,2 Md€) ;
- les aides liées aux crises sanitaires agricoles (0,1 Md€).

Le volume d'annulation de crédits s'élèvera à près de 3,3 Md€ ce qui permettra à la fois de couvrir les besoins d'ouvertures au titre du décret d'avance mais aussi de documenter un décret d'annulation qui illustrera le sérieux budgétaire du Gouvernement et sa détermination à revenir sous 3 % de déficit public dès 2017.

En outre, des mesures correctrices pour environ 1 Md€ seront immédiatement prises, afin d'appliquer certaines économies sous-jacentes à la loi de finances initiales mais non mises en œuvre par le précédent Gouvernement (relatives aux APL notamment) ou encore afin de réduire le montant des ouvertures inéluctables (réduction du volume de contrats aidés au second semestre). Si ces mesures ne se traduisent pas par des annulations de crédits, elles réduisent néanmoins l'ampleur du dérapage identifié par la Cour des comptes.

Compte tenu des autres mesures prises c'est un total d'économies de l'ordre de 0,2 point de PIB qui sera finalisé dès l'été sur le seul champ de l'État par rapport à la prévision de déficit de la Cour des comptes (-3,2 %).

Enfin, au-delà de la seule année 2017, la Cour des comptes pointe le poids des décisions prises par le précédent gouvernement qui pèseront sur la nouvelle trajectoire de finances publiques. Elle identifie ainsi plus de 6 Md€ de baisses de recettes déjà actées

pour 2018 comme la hausse du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), le crédit d'impôt services à la personne, le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires ou encore le contrecoup des mesures d'acomptes 2017. Il conviendrait d'ajouter à ces baisses le poids du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes, qui contraignent le Gouvernement à une suppression de cette taxe et à un remboursement des entreprises.

Du côté des dépenses, les décisions de revalorisation du point fonction publique et de déploiement du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) alourdissent de 5,0 Md€ la masse salariale publique dès 2018 et de 6,2 Md€ à l'horizon 2022. Sur le seul champ de l'État, la Cour des comptes a identifié dans son audit des finances publiques environ 5 Md€ de hausses de dépenses en 2018 par rapport à la LFI 2017 liées à des engagements pris par le précédent gouvernement (hors PPCR et point fonction publique). Il s'agit en particulier des augmentations d'effectifs décidées en 2017, notamment à l'éducation nationale (0,3 Md€), des engagements à honorer de l'AFITF, des dépenses du CAS transition énergétique, du plan « France très haut débit » ou encore des annonces faites dans le cadre du plan Guyane.

S'agissant de l'assurance maladie, la Cour note qu'en plus de l'impact du protocole PPCR et de la revalorisation du point, ses dépenses seront alourdies de 0,7 Md€ en raison des engagements pris par le précédent gouvernement liés à la montée en charge de la nouvelle convention médicale (0,5 Md€) et à la révision des tarifs et de la prise en charge des actes des chirurgiens-dentistes (0,2 Md€). Pour l'année 2018, ce sont

ainsi plus de 11 Md€ de dépenses supplémentaires qui correspondent à des engagements du précédent gouvernement. En l'absence de ces coups partis en dépenses et en recettes, le solde 2018 aurait été inférieur de 0,9 point de PIB et aurait atteint -1,8%.

Ces mesures non financées en dépenses et en recettes prises durant la

fin du précédent quinquennat renforcent la nécessité de mettre en œuvre des économies fondées sur des réformes structurelles.

PARTIE II : A l'horizon du quinquennat, conduire des réformes structurelles pour assainir nos comptes publics et renforcer la croissance

A. Les perspectives de croissance pour les années 2018-2022

1. Un scénario de moyen terme prudent

En 2018, la croissance s'inscrirait à 1,7 % : la consommation et l'investissement se raffermiraient dans un scénario de consolidation de la reprise. En dépit du ralentissement de l'emploi marchand lié notamment à la fin de montée en charge des mesures d'allègements du coût du travail, la consommation des ménages accélérerait. En effet, le pouvoir d'achat des ménages bénéficierait des baisses de la taxe d'habitation, du recentrage de l'ISF sur le patrimoine immobilier (création de l'impôt sur la fortune immobilière, IFI) et de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Après une année 2017 marquée par le contrecoup négatif de la fin de la mesure de suramortissement, l'investissement des entreprises accélérerait, porté par le rebond de la demande intérieure et extérieure et des conditions de financement toujours favorables. Il bénéficierait également de la création de l'IFI qui permettra de mobiliser plus de financement pour l'investissement productif. Les exportateurs tireraient davantage profit, avec retard, de l'amélioration du commerce mondial, ce qui permettrait de stabiliser les performances à l'exportation. Dans le même temps, la croissance des importations se stabiliserait, ce qui réduirait la

contribution défavorable du commerce extérieur à la croissance du PIB.

Entre 2019 et 2022, l'économie française continuerait de croître au-delà de son potentiel estimé à +1,3 % en moyenne sur la période (voir encadré). La croissance se stabiliserait à +1,7 % entre 2019 et 2021 puis augmenterait à +1,8 % en 2022.

Dans ces conditions, l'écart de production se redresserait progressivement sur la période. Partant d'un écart de production négatif en 2017, il serait refermé à horizon 2020 puis reviendrait en terrain positif en 2021 et 2022.

À moyen-terme, les prix poursuivraient leur remontée amorcée en 2017, en lien avec l'objectif de la Banque centrale européenne. L'indice des prix à la consommation ralentirait légèrement en 2018 (+1,0 % après +1,1 %), avec le contrecoup de la hausse des prix de l'énergie en 2017, puis se redresserait progressivement jusque 1 ¾ % en 2021 et 2022. L'inflation serait de 1,4 % en moyenne sur la période 2017-2022.

Les aléas autour de cette prévision sont équilibrés. Sur le plan extérieur, ils concernent en particulier la situation économique des économies émergentes, notamment en Chine, les politiques monétaire et budgétaire aux États-Unis et l'impact des négociations relatives au Brexit sur la croissance britannique et en zone euro. Sur le plan intérieur, la dynamique de la demande

dépendra notamment de l'amélioration de la situation financière des entreprises, de la confiance des ménages et des effets liés à l'arrêt de la mesure de suramortissement de l'investissement.

Hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production

Le scénario macroéconomique et la trajectoire structurelle des finances publiques sont établis sur la base d'une croissance potentielle de 1,25 % sur 2017-2020, 1,3 % en 2021 et 1,35 % en 2022.

Cette hypothèse est plus élevée que celle de la Commission européenne (croissance potentielle moyenne de 1,1 % sur 2017-2022) mais proche des autres organisations internationales (1,3 % pour le FMI sur 2017-2021 et 1,2 % pour l'OCDE sur 2017-2018). Elle est plus prudente que celle retenue dans le programme de stabilité d'avril 2017 (+1,4 % sur 2017-2020).

La tendance de la productivité serait plus faible qu'avant-crise, en raison notamment du ralentissement du progrès technique au niveau mondial.

La croissance potentielle augmenterait à l'horizon 2022 grâce aux effets positifs des mesures qui seront mises en place lors du quinquennat, notamment pour favoriser la formation et l'apprentissage, réformer l'indemnisation du chômage, baisser le coin socio-fiscal (bascule des cotisations salariales sur la CSG), simplifier le code du travail, et soutenir l'investissement productif (abaissement de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 %, mise en place du prélèvement forfaitaire unique, réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour qu'il ne pèse plus sur les valeurs mobilières) et l'innovation (pérennisation du crédit d'impôt-recherche).

L'écart de production serait d'environ -1 ½ % en 2016. L'estimation de l'écart de production en 2016 est proche de celui des prévisions de printemps 2017 de la Commission européenne, qui retient un niveau de -1,3 % en 2016. Le FMI retient une estimation de -2,0 %, et l'OCDE de -2,3 %.

Les estimations de croissance potentielle et d'écart de production (qui ne sont pas observables) sont entourées d'incertitudes, en particulier peu de temps après une crise financière d'ampleur historique.

B. Assainir les finances publiques pour mettre en œuvre un programme d'emploi et de croissance

1. Retrouver des marges de manœuvre et faire diminuer la dette publique sur la période 2018-2022

Sur les quinze dernières années, le déficit public n'a été inférieur à 3 % que deux années, en 2006 et 2007. Depuis 2008, il est supérieur à 3 % du PIB. Le ratio de dette publique a ainsi progressé de 36 points de PIB entre 2002 et 2016. Depuis 1980, ce ratio a crû de 76 points de PIB, ne refluant qu'à deux périodes : de 3,0 points de PIB entre 1997 et 2001 et de 1,3 point de PIB entre 2005 et 2007. Afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques et de disposer des capacités de réaction pour absorber les effets d'une prochaine crise, les années à venir doivent être mises à profit pour diminuer le déficit et ramener le ratio de dette sur un sentier décroissant. Étant donné le niveau élevé du taux de prélèvements obligatoires en France, la priorité pour réduire le déficit et l'endettement sera donnée à une baisse des dépenses publiques. Une baisse d'environ 3 points du ratio de dépense publique entre 2017 et 2022, permettrait de financer les nouvelles dépenses prioritaires tout en sécurisant, sur le quinquennat, une décruce du ratio de dette.

Une telle baisse de la dépense publique dans le PIB, pour ambitieuse qu'elle soit, est loin d'être inaccessible, puisqu'en réalité l'ensemble des pays

européens y sont parvenus dans les années suivant la crise, entre 2010 et 2016 (voir graphique ci-dessous).

D'importants efforts devront être réalisés sur l'ensemble du quinquennat, en particulier pendant les trois premières années où la dépense publique ne devrait quasiment pas progresser en volume.

Étant donnée l'ambition de la trajectoire de baisse de la dépense publique retenue, l'implication de tous les sous-secteurs sera nécessaire. Entre 2010 et 2016, la dépense publique (hors crédits d'impôt) a crû en moyenne de 0,8 % en volume. Cette croissance résulte d'une évolution de 0,2 % en volume pour les administrations publiques centrales, 0,6 % pour les administrations publiques locales et 1,3 % pour les administrations de sécurité sociale. Les normes existantes (norme de dépense de l'État, Ondam, objectif d'évolution de la dépense locale - ODEDEL) permettent déjà de piloter certains pans de la dépense publique. La trajectoire pluriannuelle qui sera présentée à l'automne comprendra des objectifs chiffrés détaillés sur la dépense de chaque sous-secteur. Les cibles fixées par sous-secteur viseront à assurer le respect de l'objectif de taux de croissance de la dépense publique en volume, afin de permettre un encadrement de la dépense à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques. Une cible en volume apparaît plus pertinente qu'un montant en valeur absolue, soumis aux aléas de la conjoncture et notamment de l'inflation.

Comment comptabiliser les économies ?

Il existe plusieurs manières de mesurer l'effort réalisé pour maîtriser les dépenses.

Il est tout d'abord intuitif de suivre l'évolution des dépenses en niveau (en Md€) et de mesurer leur dynamique d'une année sur l'autre. On constatera alors bien si la dépense a augmenté ou baissé et cette évolution pourra être comparée par rapport à celle d'autres années.

Cette méthode a tout son sens sur le court terme ou sur des objets bien circonscrits mais doit être relativisée sur le moyen terme, pour comparer des pays entre eux ou pour observer des ensembles de dépenses plus composites : en effet l'évolution de la dépense publique est largement dépendante de grandeurs macro-économiques et la même évolution en Md€ peut représenter un effort très substantiel en période d'inflation élevée, qui pèse naturellement sur les dépenses (compte tenu des prestations indexées, du prix des facteurs....) et un effort bien plus modeste si l'inflation est faible.

Cette méthode peut être affinée en ne mesurant pas l'effort accompli en valeur absolue mais en corrigeant la dynamique observée de l'inflation, de manière à mieux mesurer l'effort réellement effectué. On regarde alors l'effort réalisé en volume (indépendamment de l'inflation) et l'évolution de la dépense peut se comparer alors directement à l'évolution de la richesse nationale : tant que l'évolution de la dépense nationale est inférieure en volume à celle du PIB, le poids de la dépense publique dans la richesse nationale baisse.

Il est enfin possible, comme l'a fait la France sur la période récente et comme l'ont fait également beaucoup de pays européens, de comparer l'évolution de la dépense à son évolution tendancielle. Il s'agit de comparer l'évolution effective de la dépense à celle qu'elle aurait eu spontanément, sans décision d'économie ni de mesures nouvelles. Cette méthode suppose une objectivation complète du tendanciel qui peut s'avérer plus difficile sur certains pans de dépense moins bien connus, voire non consensuelle selon les points de vue. De plus sa mise à jour doit être régulière (les prévisions d'inflation peuvent par exemple être modifiées), ce qui brouille la lecture des économies effectivement réalisées. Si cette méthode présente des intérêts pour la préparation interne au gouvernement de sa programmation financière, elle n'apparaît pas pertinente pour assurer de manière transparente le suivi des efforts effectivement réalisés

Le Gouvernement fait ainsi le choix de se donner comme outil de suivi des économies réalisées la méthode à la fois simple et robuste du taux d'évolution de la dépense publique en volume.

Globalement sur la durée du quinquennat, la maîtrise des dépenses nécessitera la réalisation d'efforts pour chacun des sous-secteurs, à la hauteur de leur part dans les dépenses publiques à titre provisionnel, afin d'assurer une réduction concomitante du déficit public, des prélèvements obligatoires et de la dette publique.

En 2018, les décisions prises sur les recettes par le précédent gouvernement, largement non

réversibles à l'horizon 2018, pèsent, comme l'audit de la Cour des comptes le souligne, pour 0,3 point de PIB en 2018. A cela s'ajoute un peu moins de 0,2 point de PIB de moindres recettes liés au contentieux portant sur la taxe de 3 % sur les dividendes. Comme détaillées supra, des mesures en dépenses pèsent également pour 0,5 point de PIB. Ainsi, l'équation budgétaire pour l'année 2018 est contrainte pour près de 1 pt de PIB par des décisions

antérieures, ce qui obligera à des efforts très sensibles de tous les sous-secteurs des administrations publiques.

En 2018, l'État et ses opérateurs s'appliqueront un effort plus exigeant que celui des autres sous-secteurs, puisque leur effort correspondra à une baisse de leurs dépenses en volume. Cet effort sera d'autant plus exigeant que les opérations extérieures menées par l'armée française se traduisent par un coût de plus d'un milliard d'euros en 2017 et auront un coût probablement proche en 2018, comme cela a été le cas ces dernières années.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, elles devront participer à l'effort d'économies dans une proportion proche de celle de leur

niveau dans les dépenses publiques, de l'ordre de 40 %, et devront s'inscrire dans une trajectoire de retour à l'équilibre à horizon 2020.

Pour les collectivités locales, des cibles d'économies ambitieuses sur les dépenses seront contractualisées avec l'État. Elles doivent être compatibles avec une réduction du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques permettant de réduire *in fine* la dette publique, principalement portée par l'État. La maîtrise des dépenses des collectivités territoriales et des autres administrations publiques locales (dont la Société du Grand Paris – SGP) devra participer à la réduction du déficit public. Ses modalités feront l'objet d'échanges dans le cadre de la conférence des territoires.

Trajectoire de retour à l'équilibre

<i>En points de PIB</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire pluriannuelle						
Solde nominal	-3,0	-2,7	-2,9	-1,5	-0,9	-0,5
<i>Solde nominal hors surcoût temporaire de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales *</i>	-3,0	-2,7	-2,1	-1,5	-0,9	-0,5
<i>Solde structurel (% du PIB potentiel) *</i>	-2,2	-2,2	-1,8	-1,5	-1,2	-1,1
Dépense publique (1)	54,7	53,8	53,1	52,2	51,7	51,3
<i>Croissance de la dépense publique en volume (%)</i>	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,6%	0,9%
Taux de prélèvements obligatoire (2)	44,6	44,0	43,1	43,3	43,5	43,5
Dette publique	97	97	97 ½	96 ½	94 ½	92
Analyse des coups partis						
Solde nominal	-3,0	-2,7	-2,9	-1,5	-0,9	-0,5
<i>Effet des coups partis en recettes</i>	-	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<i>Effet des coups partis sur la masse salariale</i>	-	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<i>Autres coups partis recensés par la Cour</i>	-	-0,3	-	-	-	-
<i>Solde hors décisions antérieures en recettes et en dépenses (3)</i>	-	-1,8	-	-	-	-

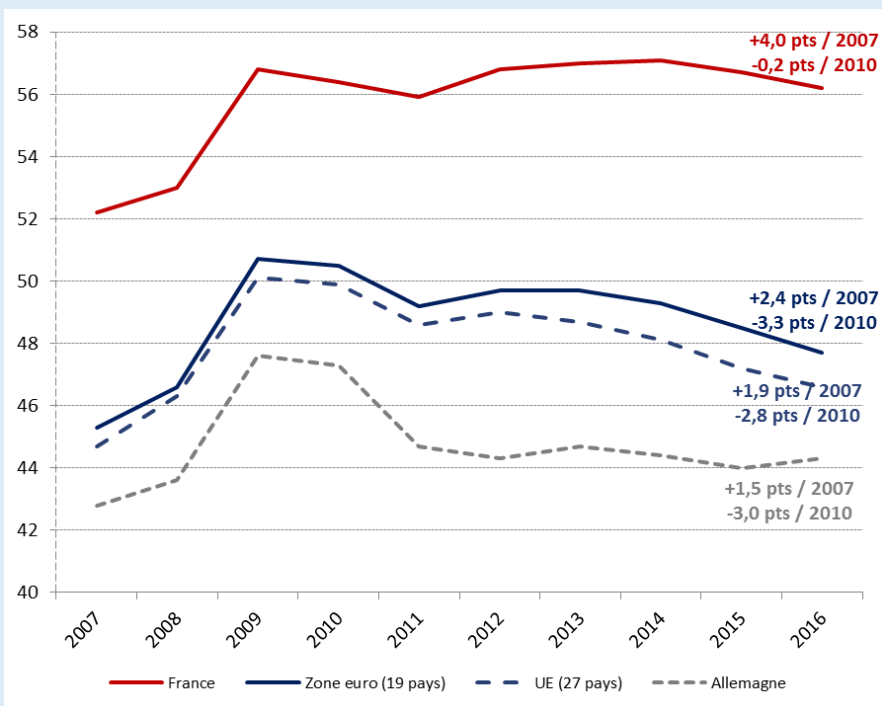
* Le coût de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales creuse temporairement le solde nominal de 1,0 point de PIB en 2019. Le solde structurel n'est pas affecté, car ce surcoût est considéré comme une mesure exceptionnelle et temporaire ou one-off.

(1) Hors crédits d'impôts

(2) Net des crédits d'impôts

(3) En recettes : notamment hausse du taux de CICE; création d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi destiné aux associations; extension du crédit d'impôt pour les services à la personne. En dépenses : coups partis recensés par la Cour dans l'audit des finances publiques (non pris en compte sur le reste de la trajectoire)

Comparaison du taux de la dépense publique au sein de l'UE (en points de PIB, y compris crédits d'impôts)



Source : Eurostat

2. Mettre en œuvre un programme d'emploi et de croissance

Faire de la dépense publique un levier d'emploi et de croissance permettant la refondation de notre modèle social

Parallèlement à la décrue du poids de la dépense publique dans la richesse nationale, celle-ci doit aussi être profondément réorientée au service de la modernisation de l'économie française et de la relance de la mobilité sociale.

La priorité doit être donnée à la refondation du marché du travail. Sur la base du programme de travail transmis aux partenaires sociaux le 6 juin 2017, des réformes visant à moderniser notre modèle social seront engagées dans les 18 mois à venir afin de mettre fin au chômage de masse, en donnant aux Français la capacité de saisir les possibilités d'évoluer au sein du marché du travail, avec la souplesse et les garanties de sécurité nécessaires.

Une première réforme concernera la modernisation du code du travail pour lui permettre de remplir sa fonction de protection réelle des droits des salariés et d'organisation des relations de travail dans l'entreprise. Cette modernisation passera par un élargissement de la place de la négociation collective au sein de l'entreprise et une modification des règles visant à les rendre moins complexes et plus sûres.

Une deuxième réforme concernera l'assurance chômage, la formation professionnelle et l'apprentissage. Le Gouvernement souhaite une véritable universalisation du régime d'assurance-chômage, corollaire nécessaire à un marché du travail plus fluide. Le Gouvernement réalisera aussi un effort

significatif en mobilisant des moyens nouveaux en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, des jeunes et des salariés et en redonnant la priorité à l'apprentissage. Ces dépenses en faveur de la formation professionnelle s'inscriront en outre dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI) dont l'objet sera de préparer l'avenir en finançant l'investissement dans les compétences, la transition écologique, l'agriculture, la santé ou encore la transformation de l'action publique.

En parallèle, le Gouvernement renforcera les incitations à l'emploi afin de garantir à chacun la possibilité de bien vivre de son travail. Pour ce faire, la prime d'activité, qui vise à encourager l'activité et à soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs aux ressources modestes, sera revalorisée.

Au-delà de la formation professionnelle qui permet l'adaptation des actifs aux évolutions du marché du travail, le Gouvernement entend aussi investir dans la formation initiale afin de moderniser l'école et de réduire les inégalités que le système éducatif français peine à corriger. Ainsi, la taille des classes de CP et de CE1 en zone prioritaire sera limitée à 12 élèves par enseignant dès la rentrée 2017. En outre, afin de soutenir les enseignants exerçant en zone prioritaire, la prime annuelle qu'ils perçoivent sera revalorisée. Assurer les mêmes chances pour tous à l'école impliquera aussi de recruter des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) supplémentaires afin de relever le défi d'une école solidaire et accessible à tous.

Le troisième axe de réforme consistera à moderniser le fonctionnement de notre économie en facilitant la vie quotidienne des entrepreneurs, en

fluidifiant le parcours de croissance des entreprises, en investissant dans l'innovation et en encourageant la prise de risque au service d'une croissance durable. Un plan d'investissement catalysera la transformation de notre économie. Le Gouvernement créera également un fonds pour l'industrie et l'innovation alimenté par des cessions d'actifs. Des mesures de simplifications réglementaires seront engagées, incluant une revue des surtranspositions du droit européen, afin de faciliter le développement des entreprises et de les mettre sur un pied d'égalité vis-à-vis de leurs concurrentes européennes.

La refondation de notre modèle social qu'entend engager le Gouvernement prévoit de concentrer les efforts sur les personnes en ayant le plus besoin. C'est le cas des personnes en situation de handicap qui bénéficieront d'une revalorisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) jusqu'à 900 €. C'est aussi le cas des personnes âgées aux faibles revenus qui bénéficieront sur le quinquennat d'une revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Un modèle social rénové doit être soutenable dans la durée. C'est pourquoi le Gouvernement entend lancer des réformes structurelles dans les secteurs de l'action publique identifiés comme porteurs d'inefficiences. Ces chantiers de réformes structurelles monteront en puissance sur le quinquennat et permettront une transformation en profondeur de l'action publique. L'ensemble des champs structurants de la dépense publique participeront à cette rénovation. Des gisements d'efficience ont notamment déjà été identifiés en matière de minima sociaux, de formation, de logement, ou en matière d'infrastructures

de transports. L'ensemble des secteurs seront concernés à terme par cet examen.

Une dépense publique en baisse et mise au service de politiques structurelles favorisant la croissance et l'emploi doit ainsi être le levier de transformation de l'action publique au cours du quinquennat. Les économies en dépense permettront de dégager des marges suffisantes, pour un programme ambitieux de baisse des prélèvements obligatoires.

Réduire le niveau des prélèvements obligatoires afin de soutenir le pouvoir d'achat des classes moyennes, de permettre aux salariés de mieux vivre de leur travail et d'encourager l'investissement productif

La politique fiscale visera à faire baisser la pression fiscale d'un point de PIB sur cinq ans.

Les réformes fiscales qui seront mises en œuvre au cours du quinquennat, devront être soigneusement préparées afin de sécuriser les contribuables. Pour cette raison, la mise en œuvre du prélèvement à la source a été décalée d'un an, le temps d'examiner la robustesse technique et opérationnelle du dispositif et d'évaluer la réalité de la charge induite pour les collecteurs, en particulier les entreprises, au moyen d'un audit et d'une expérimentation.

Afin que les salariés puissent mieux vivre de leur travail, les cotisations salariales maladie et chômage des salariés du secteur privé seront supprimées dès 2018. Cette mesure sera compensée par une augmentation de la CSG, assortie de mesures de compensation pour les fonctionnaires et les indépendants

Une concertation sera engagée avec les collectivités locales sur la réforme de la taxe d'habitation qui doit contribuer à rendre du pouvoir d'achat aux Français.

Afin de mieux soutenir l'investissement, une réforme globale de la fiscalité du capital sera mise en œuvre. Cette réforme devra tenir compte de la complexité de la fiscalité de l'épargne et de la superposition des différents types de prélèvements. Cette réforme permettra d'orienter l'épargne vers le financement des entreprises et de soutenir les investisseurs qui prennent des risques et permettent de créer et de développer notre économie. L'impôt de solidarité sur la fortune sera supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière, afin d'encourager l'investissement dans la croissance des entreprises. La réforme de la fiscalité du patrimoine sera complétée par la mise en place d'un taux de prélèvement unique d'environ 30 % sur les revenus de l'épargne. Afin de restaurer l'attractivité de la place financière de Paris, la taxe sur les transactions financières sera ajustée dès 2018 afin qu'elle ne s'applique pas aux transactions intra-journalières et la quatrième tranche de la taxe sur les salaires sera supprimée.

Le taux d'impôt sur les sociétés sera réduit par étapes de 33,3 % aujourd'hui à 25 % d'ici 2022 afin de converger jusqu'à la moyenne des pays européens. La loi de finances 2018 précisera la trajectoire de baisse pour donner de la visibilité aux entreprises. Parallèlement, les travaux menés avec nos partenaires européens seront poursuivis pour aboutir à une harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et d'éviter une concurrence fiscale contre-productive.

Le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) sera transformé en allègement

pérenne de cotisations afin de simplifier le dispositif pour les entreprises et de le rendre permanent et plus efficace. Toutefois, ce dispositif induit une double dépense lors de l'année de mise en œuvre. La réforme entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019, une fois que la France aura tenu ses engagements européens en matière de finances publiques.

Par ailleurs, la trajectoire de la composante carbone votée dans la loi de transition énergétique sera revue à la hausse dans la prochaine loi de finances afin d'accélérer les mutations vers une production d'énergie moins carbonée, tandis que la fiscalité du gazole sera alignée sur celle de l'essence.

À la fin du quinquennat, la structure des prélèvements obligatoires aura été profondément revue : elle permettra de mieux récompenser le travail et de mieux soutenir les entreprises afin qu'elles puissent investir et créer de l'emploi.

PARTIE III : Engager une transformation ambitieuse de l'action publique et rénover nos outils de gouvernance des finances publiques

A. Instaurer un nouveau processus de réforme des administrations publiques

Les exercices de réforme de l'État et des administrations publiques qui se succèdent depuis dix ans n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des comptes publics.

De 2007 à 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a permis de documenter des économies centrées sur la masse salariale de l'État sans parvenir à réinterroger le champ de ses missions. L'approche manquait par ailleurs de concertation avec les acteurs concernés, ministères, administrations et citoyens. De 2012 à 2017, la modernisation de l'action publique (MAP) a eu pour ambition de rénover l'action publique en associant les ministères et l'ensemble des parties prenantes à la réforme mais le portage politique est allé décroissant dès 2014 et les résultats budgétaires ont été très insuffisants. Lancées fin 2014, les revues de dépenses relèvent d'un processus administratif articulé avec la procédure budgétaire visant à documenter des économies mais dont l'appropriation et l'ampleur doivent être renforcées. Les principales fragilités de ces exercices, qui parviennent à identifier des économies potentielles, sont la faiblesse du soutien politique et du suivi de la mise en œuvre des recommandations.

L'atteinte des objectifs de finances publiques nécessite le lancement d'un exercice de réforme d'un type nouveau. Il permettra d'identifier et de mettre en

œuvre des réformes structurelles pour diminuer la part de la dépense publique dans le PIB et réinterroger le périmètre de l'action publique. Il sera piloté par le ministre de l'action et des comptes publics avec un cadrage clair, des mécanismes d'incitation efficaces et un soutien politique fort et durable.

En premier lieu, ce programme de transformation de l'action publique doit porter sur l'ensemble des dépenses publiques et des instruments de financement (crédits budgétaires, dépense fiscale...). Par ailleurs, il doit s'inscrire dans une double logique d'efficacité de la dépense publique et d'économies significatives. Ensuite, cette transformation de l'action publique sera déclinée par ministère d'ici le printemps 2018, en associant les usagers, les agents publics et les Parlementaires. Les gestionnaires publics seront pleinement responsabilisés et incités à la réforme : des cibles d'économies strictes et ambitieuses seront fixées aux ministres en contrepartie d'un retour d'une partie des économies mises en œuvre pour des actions ciblées, attribué une fois les économies constatées. Un budget d'accompagnement technique des réformes sera mis en place dans le cadre du plan d'investissement. Enfin, cet exercice bénéficiera d'un soutien politique de haut niveau, sur la durée.

Les évaluations et les réformes seront portées prioritairement sur les politiques pour lesquelles d'importantes marges d'efficience sont identifiées. Ces premières thématiques prioritaires seront arrêtées dans le courant

de l'été 2017. En parallèle des mesures transversales relatives à la maîtrise de la masse salariale des trois fonctions publiques ainsi qu'à la rationalisation de l'organisation territoriale des administrations publiques seront proposées.

B. Améliorer durablement la gouvernance des finances publiques

1. Un nouveau mode de discussion des textes financiers

Le Gouvernement a engagé un profond renouvellement de ses méthodes de travail autour de trois exigences : exemplarité, collégialité et efficacité. Dans cet esprit, d'importantes innovations ont été apportées à la préparation des textes financiers en vue notamment de davantage responsabiliser les administrations publiques.

Une trajectoire des finances publiques, stable et lisible, sera arrêtée pour les cinq années à venir. Les ministres, chacun dans leur domaine de compétences, seront appelés à inscrire leur action dans la trajectoire ainsi définie et, en particulier, à proposer et mettre en œuvre les mesures d'économies nécessaires au respect de cette dernière.

La réussite de la rénovation de la procédure budgétaire implique la pleine association du Parlement à cette démarche. En particulier, une réflexion sur les modalités d'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale par les assemblées sera engagée. En ce sens, la discussion des textes financiers gagnera à être recentrée sur les principales mesures et orientations proposées en matière financière afin de renforcer la lisibilité et la clarté des débats. Cette évolution permettra au Parlement de

consacrer davantage de temps, d'une part, à l'examen des autres textes législatifs et, d'autre part, à ses fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre de la discussion parlementaire, le lien entre les volets recettes des différents textes financiers serait renforcé.

Les prérogatives du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation seraient ainsi accrues. Conformément à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'examen du projet de loi de règlement du budget de l'année écoulée doit devenir une étape fondamentale de la procédure budgétaire. Elle permettra de garantir un suivi de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de réaffirmer le rôle du Parlement en matière d'évaluation de la conduite des politiques publiques, notamment selon une logique de performance. À ce titre, les ministres seront pleinement mobilisés pour répondre de leurs résultats devant le Parlement.

L'engagement conjoint du Gouvernement et du Parlement est indispensable à la réussite d'une discussion financière vertueuse, soucieuse de l'efficacité de l'action publique et de son évaluation.

2. Des instances plus efficaces pour mieux contrôler collectivement l'évolution de la dépense publique : états généraux des comptes de la Nation et conférence nationale des territoires

Les « états généraux des comptes de la Nation » auront permis de dire la vérité sur la situation des comptes publics, première étape pour pouvoir mener les réformes courageuses dont notre pays a besoin. La répartition de

l'effort sur les dépenses publiques entre sous-secteurs nécessite un pilotage global, mais les cadres institutionnels actuels ne permettent pas d'associer suffisamment certains acteurs. C'est en particulier le cas des collectivités territoriales mais aussi des partenaires sociaux pour les régimes qu'ils gèrent (Unédic, Agirc-Arcco). Il convient donc de mobiliser de nouveaux outils pour garantir le partage de la responsabilité en matière de trajectoire de finances publiques. Les états généraux des comptes de la Nation réuniront ainsi régulièrement au cours du quinquennat l'ensemble des parties prenantes dont la mobilisation aux côtés du Gouvernement est essentielle au sérieux budgétaire : les parlementaires, les représentants des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, les partenaires sociaux mais aussi les personnes engagées sur ce sujet dans la société civile.

Au-delà de ces états généraux, l'association spécifique des collectivités territoriales à la stratégie de redressement des comptes publics et aux questions qui les concernent se fera dans un cadre renouvelé : la conférence nationale des territoires. En garantissant la libre administration des collectivités territoriales, le mode de relation entre l'État et les collectivités territoriales doit être repensé. Si le partage de l'effort est nécessaire, il convient d'en faire évoluer la méthode dans le cadre d'une concertation avec les collectivités territoriales qui permettra d'aboutir à des engagements réciproques. Une conférence nationale des territoires réunira ainsi tous les six mois, autour du Premier ministre, les associations d'élus, de collectivités et l'État. L'objectif est de sceller un véritable Pacte de confiance couvrant l'ensemble des enjeux propres aux collectivités. Cette conférence

nationale des territoires s'articulera autour de cinq engagements que sont :

- l'adaptation pragmatique de l'organisation territoriale aux réalités locales;
- la garantie d'une décentralisation assumée ;
- la mise en œuvre d'un pacte financier responsable pour la mandature pour donner de la visibilité aux collectivités sur leurs ressources ;
- la lutte contre les fractures territoriales ;
- l'engagement en faveur de la transformation numérique et écologique des territoires afin de favoriser l'innovation.

Cette conférence doit constituer le lieu d'échanges privilégié entre l'État et les collectivités territoriales sur toute la durée du quinquennat ; elle permettra de suivre la mise en œuvre et les résultats issus du Pacte de confiance.

3. Des instruments de gouvernance renforcés au service de l'intérêt général

Un mouvement de recentralisation sur le budget général de l'État des outils extra-budgétaires existants sera engagé. Un certain nombre de recettes affectées, de fonds sans personnalité morale et de comptes spéciaux seront rebudgétisés, afin que chaque ministre ait les moyens de piloter pleinement la politique dont il est chargé et d'en rendre compte au Parlement de façon transparente.

La gouvernance des investissements sera renforcée. Le processus de décision en matière d'investissement public, qui a pu connaître quelques évolutions positives ces dernières années (par exemple dans le

domaine hospitalier, avec le COPERMO), sera modernisé avec des étapes de validation explicites et interministérielles s'appuyant davantage sur l'analyse socio-économique. Un recensement des projets (« *pipeline* ») sera mis en place pour mobiliser les co-financeurs extérieurs et accélérer la réalisation des projets prioritaires.

Les dépenses de masse salariale des administrations seront mieux encadrées. Des évolutions auront lieu afin de donner plus de souplesse et de marge de négociation à différents niveaux. Les collectivités locales pourraient dans ce cadre bénéficier, dans une logique de responsabilisation, d'une autonomie et d'une participation aux décisions plus importante que celle dont elles bénéficient à l'heure actuelle.

L'évolution des dépenses d'assurance maladie sera fixée sur 5 ans : la tenue de ces objectifs s'appuiera sur un suivi régulier et un nouveau plan ONDAM – prenant le relais de celui de 2015-2017 – sera élaboré pour programmer les efforts d'économie de

chaque secteur et les inscrire dans une stratégie durable de modification du système de soins. La LPFP présentée à l'automne au Parlement définira la trajectoire pluriannuelle de l'ONDAM, qu'elle confortera comme levier de maîtrise de la dépense avec des règles de gestion et de gouvernance renouvelées. Plus largement, elle présentera des mesures permettant d'atteindre le retour à l'équilibre de la sécurité sociale à l'horizon 2020.

La gouvernance fiscale et sociale sera réformée, avec notamment l'élaboration d'une doctrine d'emploi des dépenses fiscales et des exonérations sociales. Celle-ci devra compléter les règles encadrant la dépense fiscale inscrites en LPFP. En outre, le monopole des lois financières pour les dispositions fiscales et sociales sera rétabli. Enfin, afin de lutter contre l'instabilité de la norme fiscale et de donner de la visibilité aux contribuables, le séquençage des différentes mesures en recettes prévues par le Gouvernement sera affiché dans la LPFP.

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 2014 à 2019 et des articles en vigueur des précédentes LPFP, tel que prévu à son article 33².

Articles de la loi de programmation 2014-2019

Article 1 :

Sans objet.

Article 2 et 3 :

Entre 2014 et 2016, les soldes effectif et structurel des administrations publiques se sont établis comme suit :

En points de PIB	PLR 2016			Écart à la LPFP			LPFP 2014 - 2019		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Solde public (au sens de Maastricht)	-3,9	-3,6	-3,4	0,5	0,5	0,2	-4,4	-4,1	-3,6
Solde conjoncturel	-1,5	-1,5	-1,6	0,4	0,4	0,1	-1,9	-2,0	-1,7
Solde structurel (% du PIB potentiel)	-2,4	-2,0	-1,7	0,0	0,1	0,0	-2,4	-2,1	-1,8
Mesures exceptionnelles et temporaires (% du PIB potentiel)	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Dettes des administrations publiques	94,9	95,6	96,3	-0,3	-1,5	-1,4	95,2	97,1	97,7

Entre 2014 et 2016, les soldes effectifs des sous-secteurs des administrations publiques se sont établis comme suit :

En points de PIB	PLR 2016			Ecart à la LPFP			LPFP 2014 - 2019		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Solde public (au sens de Maastricht)	-3,9	-3,6	-3,4	0,5	0,5	0,2	-4,4	-4,1	-3,6
Administrations publiques centrales (APUC)	-3,4	-3,4	-3,4	0,2	0,2	-0,1	-3,6	-3,6	-3,3
Administrations publiques locales (APUL)	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,2	0,4	-0,3	-0,2	-0,3
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,5	-0,3	0,0

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 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. 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 »

Article 4 :

Entre 2014 et 2016, l'effort structurel des administrations publiques s'est établi comme suit :

<i>En points de PIB</i>	PLR 2016			Ecart à la LPFP			LPFP 2014 - 2019		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Effort structurel = (i) + (ii)	0,6	0,7	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,4	0,6	0,2
(i) Mesures nouvelles en PO (nets des CI, hors one-offs)	0,3	-0,1	-0,1	0,1	-0,2	0,0	0,1	0,1	-0,1
(ii) Effort en dépense	0,3	0,8	0,3	0,1	0,3	-0,1	0,2	0,5	0,4

Article 5 :

Entre 2014 et 2016, la dépense publique et le taux de prélèvements obligatoires se sont établis comme suit :

<i>En points de PIB</i>	PLR 2016			Ecart à la LPFP			LPFP 2014 - 2019		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dépenses totales (y compris crédits d'impôt)	57,1	56,7	56,4	-0,6	-0,8	-0,5	57,7	57,5	56,9
Dépense publique (hors crédits d'impôt)	55,9	55,2	55,0	-0,6	-0,9	-0,4	56,5	56,1	55,4
Taux de prélèvements obligatoires	44,6	44,4	44,4	0,0	-0,2	-0,1	44,7	44,7	44,5

Article 6 :

Dans le cadre de son examen du projet de loi de règlement 2016, comme lors des deux années précédentes, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) n'a pas constaté « d'écart important », au sens de l'article 23 de la loi organique de décembre 2012, à la trajectoire. Les I, II, et III de l'article 6 ne se sont donc pas appliqués.

Le IV de l'article 6 prévoyait l'instauration d'une conférence des finances publiques permettant d'apprécier les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. À la suite d'une saisine par le Premier ministre en octobre 2016, cette disposition de la LPFP qui n'avait pas été mise en œuvre par le précédent gouvernement a été reclassée dans le domaine réglementaire par le Conseil constitutionnel³. Cette disposition a ensuite été abrogée par le décret n° 2016-1843 du 23 décembre 2016. Elle n'a donc jamais été appliquée, malgré son vote par le Parlement en 2014.

³ Décision 2016-264 L du 17 novembre 2016.

Article 7 :

Entre 2014 et 2016, les taux de croissance en valeur de la dépense publique de chaque sous-secteur se sont établis comme suit :

<i>Taux de croissance annuelle en valeur (%)</i>	PLR 2016			Ecart à la LPFP			LPFP 2014 - 2019		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dépenses publiques totales (y compris crédits d'impôt) - administrations publiques	1,7	1,4	1,1	-0,5	-0,1	-0,9	2,2	1,5	2,0
Dépenses publiques (hors crédits d'impôt) - administrations publiques	1,0	0,9	1,2	-0,5	-0,2	-0,7	1,4	1,1	1,9
APUC	-0,3	0,0	1,7	-0,7	-0,1	1,0	0,4	0,1	0,7
APUL	0,2	-0,9	-0,8	-1,1	-1,5	-2,8	1,2	0,5	1,9
ASSO	2,2	0,6	1,0	-0,1	-0,2	-1,2	2,3	0,8	2,1

Article 8 :

Cet article détermine, pour le budget de l'État, les plafonds pour les normes « zéro valeur » et « zéro volume » à compter de 2015.

Le niveau de norme « 0 volume » était fixé à 389,4 Md€ dans la LPFP pour l'année 2016 (au format de la loi de finances initiale pour 2016 – LFI 2016). L'exécution 2016 sur ce périmètre s'est établie à 382,3 Md€.

Le niveau de norme « 0 valeur » était fixé à 295,8 Md€ dans la LPFP pour l'année 2016 (au format de la LFI 2016). L'exécution 2016 sur ce périmètre s'est élevée à 294,9 Md€.

Cet article a donc été respecté pour l'année 2016. Pour l'année 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

Article 9 :

Pour l'État, le plafond d'emplois constaté au cours de l'année 2016 s'établit à 1 888 702 équivalents temps plein travaillés (ETPT), y compris les budgets annexes. Il est inférieur de 31 042 ETPT au maximum autorisé par la LFI puis la loi de finances rectificative (LFR), et en augmentation de 15 906 ETPT par rapport au plafond d'emplois constaté en 2015 : les créations de postes décidées en gestion 2015 dans le cadre du plan de lutte antiterrorisme (PLAT) ne sont intervenues qu'en fin d'année 2015 ; leur effet sur la consommation du plafond d'emplois est donc intervenu en 2016.

Plafonds d'emplois réalisés 2012-2016

Périmètre	Plafond d'emplois réalisé en 2012	Plafond d'emplois réalisé en 2013	Plafond d'emplois réalisés en 2014	Plafond d'emplois réalisés en 2015	Plafond d'emplois réalisés en 2016	Ecart entre les plafonds réalisés en 2015 et 2016	Ecart entre les plafonds réalisés en 2012 et 2016
	(0)	(1)	(3)	(4)	(5)	(5)-(4)	(5)-(0)
État (en ETPT)	1 908 739	1 883 713	1 877 359	1 872 796	1 888 702	15 906	-20 037
Opérateurs (en ETP, puis en ETPT à partir de 2015)	362 662	370 487	371 957	378 040	376 351	-1 689	+13 689
Total État + opérateurs	2 271 401	2 254 200	2 249 316	2 250 836	2 265 053	14 217	-6 348

Pour les opérateurs, le plafond d'emplois constaté au cours de l'année 2016 s'établit à 376 351 ETPT. Il est inférieur de 21 239 ETPT au maximum autorisé par les lois de finances initiale puis rectificative, et en baisse de 1 689 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2015 ce qui est une première et marque la contribution des opérateurs à l'effort de maîtrise de la dépense salariale publique.

Au global, sur le périmètre de l'État et des opérateurs, malgré une tendance haussière sur l'année 2016, la consommation des emplois demeure conforme à la LPFP, en-deçà du niveau de 2012.

Pour les années 2014 et 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

Article 10 :

Cet article fixe les cibles de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie à compter de 2015.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) exécuté en 2015 et 2016 n'a pas excédé les montants fixés en LPFP.

En Md€	2015	2016	2017
LPFP	182,3	186,0	189,5
ONDAM exécuté	181,8	185,2	

L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) exécuté en 2015 n'a pas excédé le montant fixé en LPFP. Les données d'exécution 2016, à périmètre constant, ne sont pas encore disponibles.

<i>En Md€</i>	2015	2016	2017
LPFP	476,6	486,8	498,3
Dépenses ROBSS exécutées	474,7		

Article 11 :

Pour accompagner les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) a été mis en place en 2014. Actualisé et présenté chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales (CFL), cet outil non contraignant vise à associer les collectivités locales au redressement des comptes publics en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire d'ensemble des finances publiques.

Les cibles et réalisations sont reproduites ci-dessous (exprimées en comptabilité générale) :

2014	LPFP	Réalisé	Écart
Dépense totale	1,2 %	-0,15 %	-1,4 pt
Fonctionnement	2,8 %	2,5 %	-0,3 pt

2015	LPFP	Réalisé	Écart
Dépense totale	0,5 %	-0,5 %	-1 pt
Fonctionnement	2,0 %	1,8 %	-0,2 pt

2016	LPFP	Réalisé	Écart
Dépense totale	1,9 %	-0,8 %	-2 pt
Fonctionnement	2,2 %	-0,2 %	-1,8 pt

Par ailleurs, cet objectif d'évolution des dépenses locales a fait l'objet d'une actualisation en lien avec le CFL. Si les taux d'évolution pour 2014 et 2015 sont conformes à ceux envisagés dans la LPFP, ceux pour 2016 et 2017 ont été révisés pour tenir compte de l'évolution des hypothèses sous-jacentes et de l'infléchissement des dépenses observé en 2014 et en 2015.

ODEDEL sur la période 2014 - 2017	2014	2015	2016**	2017**
Evolution des dépenses totales* des collectivités territoriales et de leurs GFP	1,2 %	0,5 %	1,2 %	2,0 %
Dont évolution des dépenses de fonctionnement	2,8 %	2,0 %	1,6 %	1,7 %

*hors remboursements de la dette

**à partir de 2016, l'objectif est décliné par catégorie de collectivités (cf. article 30)

Article 12 :

Réserve sur le budget de l'État

Pour les années 2015 et 2016, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

S'agissant de l'année 2017, conformément à l'article 12 de la LPFP, une mise en réserve de 0,5 % des crédits de paiement (CP) et des autorisations d'engagement (AE) ouverts sur les dépenses de personnel (titre 2) de chacun des programmes du budget général a été effectuée dès le 2 janvier 2017. Le taux de mise en réserve pour les CP et AE hors titre 2 a été fixé à 8 % en moyenne pour 2017, comme pour 2016, et contre une moyenne par programme d'au moins 6 % prévue dans la LPFP.

Ce taux applicable à l'ensemble des programmes du budget général a cependant pu faire l'objet d'assouplissements pour les programmes dont les crédits viennent essentiellement financer des dispositifs de guichet et pour lesquels une mise en réserve de 8 % serait inadaptée et largement théorique. Comme prévu dans l'article 12-I de la LPFP, une modulation a été consentie en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public. Au total, ce sont 10 472 M€ (CP) et 11 163 M€ (AE) qui ont ainsi été mis en réserve initialement.

En plus de la mise en réserve initiale, 2 271 M€ en CP et 1 748 M€ en AE correspondant aux reports de crédits de 2016 sur 2017 ont été surgelés le 29 mars dernier, et 1 416 M€ en AE et 1 270 M€ en CP correspondant aux mesures de redressement annoncées dans le cadre du programme de stabilité ont également été surgelés le 24 avril dernier de façon à garantir le respect des objectifs de dépenses pour l'exercice 2017.

Les dégels de crédits ont été limités au cours des six premiers mois de l'année (6,1 % des crédits mis en réserve initialement). Le montant des crédits mis en réserve a été communiqué aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat le 15 février dernier et a fait l'objet d'une nouvelle communication le 9 mai s'agissant du programme de stabilité.

Réserve de l'Ondam

S'agissant de l'Ondam, conformément à l'article 12 de la LPFP, une mise en réserve d'au moins 0,3 % du montant de l'Ondam a été effectuée en début d'exercices 2015, 2016 et 2017.

Article 13 :

Cet article détermine les plafonds de dépense par mission à compter de 2015.

Le tableau ci-dessous retrace les données exécutées pour 2016, à champ constant 2016, y compris réserve parlementaire. Pour les années 2014 et 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

En Md€ Mission	2016	
	LPFP	Exécution
Action extérieure de l'État	3,0	3,1
Administration générale et territoriale de l'État	1,9	2,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,5	2,9
Aide publique au développement	2,7	2,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,6	2,6
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,5
Crédits non répartis	0,0	0,0
Culture	2,5	2,5
Défense	31,1	32,6
Direction de l'action du Gouvernement	1,2	1,1
Écologie, développement et mobilité durables	8,6	8,2
Économie	1,5	1,5
Égalité des territoires et logement	18,0	17,6
Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)	0,8	0,5
Enseignement scolaire	47,9	48,6
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,3	8,1
Immigration, asile et intégration	0,7	0,9
Justice	6,3	6,4
Médias, livre et industries culturelles	0,6	0,5
Outre-mer	2,1	1,8
Politique des territoires	0,7	0,6
Pouvoirs publics	1,0	1,0
Recherche et enseignement supérieur	26,0	25,7
Régimes sociaux et de retraite	6,4	6,3
Relations avec les collectivités territoriales	2,8	2,8
Santé	1,2	1,3
Sécurités	12,2	12,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	18,3	18,8

Article 14 :

Afin d'atteindre les objectifs fixés par le programme de stabilité, les collectivités ont été associées à l'effort de redressement des finances publiques. Une trajectoire des

concoure financiers de l'État aux collectivités territoriales a donc été définie dans cet article afin de prendre en compte les baisses de dotations prévues chaque année. Cette trajectoire permet non seulement de sécuriser le niveau des dépenses de l'État auprès des collectivités mais aussi de donner à ces dernières de la visibilité sur la période 2014-2017. Les modalités précises de mise en œuvre de cette trajectoire ont par ailleurs été discutées avec les collectivités locales, notamment au sein du CFL, dans le cadre d'un dialogue approfondi.

Concoure financiers de l'État aux collectivités territoriales (en Md€)	2014	2015	2016
Montant prévu à l'article 14 de la LPFP	56,87	53,45	49,79
Montant LFI	56,84	53,65	51,11
Montant exécuté	57,12	53,43	50,12
Sur (+) / Sous (-) exécution	+ 0,25	- 0 02	+ 0,33

Malgré la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques, il apparaît que les concours financiers ont dépassé par deux fois, en 2014 et 2016, le plafond prévu par la LPFP. En 2014, l'écart provient principalement de la sur-exécution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et de la dotation de garantie des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). En 2016, le dérapage par rapport au montant prévu en LPFP s'explique principalement par la création d'un nouveau fonds de soutien à l'investissement local (+ 1 Md€) compensée par la sous-exécution du FCTVA.

Au sein de l'enveloppe des concours financiers, et après une première baisse de 1,5 Md€ en 2014, les dotations forfaitaires de l'État (DGF) ont diminué de 3,67 Md€ en 2015 puis en 2016. Avec une nouvelle baisse de 2,6 Md€ en 2017, la contribution des collectivités doit donc s'élever à 11,5 Md€ sur la période 2014-2017. Cette contribution est légèrement en-deçà de l'objectif d'économies initialement fixé par le Gouvernement à 12,5 Md€ sur la même période puisque la contribution du bloc communal au titre de 2017 a été réduite de moitié en passant de 2,071 à 1,035 Md€.

Article 15 :

Cet article prévoit une trajectoire pour les taxes affectés, qui est définie à compter de 2015. Pour l'année 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

S'agissant de l'année 2016, 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 a progressé, à périmètre constant, de 0,1 Md€ entre 2015 et 2016 ; l'objectif fixé en LPFP n'a donc pas été atteint comme l'an dernier. Les baisses de plafonds atteignaient cependant 0,3 Md€ en projet de loi de finances 2016. Les réhaussements en débats ont donc été compensés par des baisses de crédits sous norme.

Article 16 :

Cet article, qui s'est appliqué à partir du 1^{er} janvier 2016, 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.

Le champ des taxes affectées plafonnées (hors prélèvements sur fonds de roulement décomptés par ailleurs au sein de la norme de dépense) a été considérablement élargi en LFI 2016, passant de 5,9 Md€ en LFI 2015 à 9,1 Md€ en LFI 2016, soit une progression de plus de 50 %. En particulier, les taxes affectées aux Agences de l'eau, aux Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des « 50 pas géométriques », au Fonds national de gestion des risques en agriculture, à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, à l'Institut des corps gras, au Centre technique des industries de la fonderie, et aux Centres techniques industriels de la plasturgie et des composites ont été plafonnées en 2016. Il demeure cependant un champ large de taxes affectées non encore plafonnées (parmi d'autres le 1 % solidarité affecté au fonds de solidarité, la participation des employeurs à l'effort de construction affectée à Action Logement, la cotisation des employeurs affectée au Fonds national d'aide au logement, diverses taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animé,...)

Article 17 :

Cet article prévoit que les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de 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.

Cette disposition a été inscrite à l'article 57 de la LFI 2016, conformément à la LOLF qui prévoit que la loi de finances de l'année arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État.

S'agissant de l'État, son solde exécuté en 2016 (-69,1 Md€) s'établit en amélioration de 0,9 Md€ par rapport au solde prévu pour 2015 en LPFP (-70,0 Md€). En comparaison par rapport à la prévision de LFI 2016 (72,3 Md€), cette amélioration du solde de l'État résulte de la réduction des dépenses pour 1,0 Md€, d'une plus-value de 5,4 Md€ sur le solde des comptes spéciaux (y compris opération de recapitalisation de l'Agence française de développement) et d'une plus-value de 0,6 Md€ sur les recettes non fiscales, compensant la moins-value de 3,8 Md€ constatée sur les recettes fiscales. Pour les années 2014 et 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, les impositions de toutes natures, cotisations et contributions de sécurité sociale ont été supérieures en 2015 aux prévisions de la LFSS 2015. Ces recettes ont contribué à l'amélioration du solde du régime général et du fonds de solidarité vieillesse.

Article 18 :

Cet article fixe une cible pour d'évolution 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. Pour 2016, celles-ci dépassent légèrement la limite de - 6 Md€ fixée par l'article 18 de la LPFP. Elles s'établissent en effet à - 6,6 Md€ en raison principalement des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité (- 3,9 Md€). Pour l'année 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

Article 19 :

Plafond de dépenses fiscales :

La LPFP 2014-2019 fixe le plafond des dépenses fiscales à 80,6 Md€ en 2015 ; 81,8 Md€ en 2016 ; 86 M€ en 2017 (coût du CICE inclus).

Le coût des dépenses fiscales est estimé à méthode constante depuis le projet de loi de finances (PLF) 2013, année de référence de fixation du précédent plafond de la LPFP, à 83,3 Md€ en 2015, 83,2 Md€ en 2016 et 87,2 Md€ en 2017.

La restitution des créances de CICE formées au titre des salaires de 2013 et la poursuite de la montée en charge de la composante carbone, qui induit une hausse mécanique des dépenses fiscales correspondant aux taux réduits de TICPE expliquent l'écart constaté de 1,2 Md€ à méthode constante depuis le PLF 2013 entre l'objectif des dépenses fiscales 2017 et le plafond de dépenses fiscales.

Plafond de crédits d'impôt :

Le plafond des crédits d'impôt est fixé à 24,7 Md€ en 2015 ; 25,9 Md€ en 2016 et 30,1 Md€ en 2017.

Le coût des crédits d'impôt est estimé à méthode constante depuis le PLF 2013, année de référence de fixation du précédent plafond de la LPFP, à 26,7 Md€ en 2015, 25,5 Md€ en 2016 et 28,5 Md€ en 2017.

Article 20 :

Cet article prévoit une stabilisation des niches sociales à compter de 2015.

Le montant annuel des exonérations ciblées s'est réduit en 2015, passant de 7,4 Md€ en 2014 à 7,2 Md€ en 2015 selon les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale. A l'inverse, les exemptions d'assiette ont augmenté en 2015. L'exécution définitive 2016 de ces niches sociales ne sera connue qu'au moment de la publication du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2018.

Article 21 :

L'article 21 de la LPFP prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales 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. Les premières évaluations ne sont donc pas attendues avant le 1^{er} janvier 2018. Il n'est donc pas possible d'en faire le bilan à ce stade. Toutefois, l'instauration des conférences fiscales assure une revue continue des dispositifs concernés.

Article 22 :

Les revues de dépenses instaurées par cet article sont désormais pleinement effectives. Elles avaient déjà été lancées par anticipation dès 2015, et ainsi permis de documenter près de 500 M€ d'économies, intégrés dans les textes financiers pour 2016. En 2016, l'exercice des revues de dépenses a permis de documenter 500 M€ de mesures supplémentaires intégrées aux textes financiers pour 2017. Ces revues de dépenses ont été transmises au Parlement, et ont été par la suite publiées sur le site « performance publique ». Elles ont également fait l'objet d'un « jaune budgétaire » qui en présente les principales conclusions de façon synthétique. Ce jaune comprend également la liste des 13 revues lancées en 2017. Elles porteront des propositions de réformes sur des thèmes structurels tels que la petite enfance, la gestion de la voirie par les collectivités, les dépenses d'indemnités journalières ou les partenariats public-privé du ministère de la justice.

Article 23 :

L'article 23 prévoit que, pour toute mesure, entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du 1^{er} janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou sociale, 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.

S'agissant des dépenses fiscales

Dans le cadre de la note d'exécution budgétaire sur les dépenses fiscales rédigée par la Cour des comptes sur l'année 2016, sept dépenses fiscales ont été identifiées comme entrant dans le champ de cet article qui concerne les dépenses fiscales bornées dans le temps.

Parmi ces sept dépenses fiscales, quatre ont fait l'objet d'une évaluation préalable en loi de finances pour 2017 ou en loi de finances rectificative pour 2016 :

- la dépense fiscale n° 110222 relative au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et la dépense fiscale n° 210321 relative au crédit d'impôt « Eco prêt à taux zéro » en PLF 2017 ;

- la dépense fiscale n° 110249 relative à la réduction d'impôt Malraux en PLFR 2016. Sa prorogation de deux ans jusqu'en 2019 aux opérations de restauration réalisées dans les quartiers visés par le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a néanmoins été adoptée par voie d'amendement à l'occasion du débat portant sur l'article initial d'aménagement de la réduction d'impôt ;

- la dépense fiscale n° 210305 relative au crédit d'impôt pour investissement en Corse en PLF 2017.

Par ailleurs, la dépense fiscale n° 110222 relative au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif à l'aide à la rénovation énergétique des logements, publié en avril 2017.

Les trois autres dépenses identifiées arriveront à échéance plus tard ce qui explique l'absence d'évaluation cette année :

- la dépense fiscale n°150118 relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit d'organismes chargés du logement social et la dépense fiscale n° 150119 relative à l'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales ou de certains établissements publics en vue de leur cession par ceux-ci à des organismes chargés du logement social, initialement prévues pour arriver à échéance le 31 décembre 2018, ont été prorogées de deux ans par voie d'amendement en LFR 2016 ;

- la dépense fiscale n° 210204 relative à la déduction de 40 % sur certains biens productifs qui devait arriver à échéance le 31 décembre 2017 a été prorogée d'un an par amendement en loi pour une République numérique.

Pour les années 2014 et 2015, il a été rendu compte de la mise en œuvre de cet article dans les précédents rapports préparatoires au débat d'orientation des finances publiques.

S'agissant des dépenses sociales

Concernant les exonérations ou abattements d'assiette ou 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, aucune nouvelle mesure n'entre dans le cadre de cet article.

Article 24 :

Cet article assouplit et précise l'interdiction d'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) auprès des établissements financiers, introduite dans la LPFP pour les années 2011 à 2014. D'une part, il précise la définition des ODAC en renvoyant explicitement au système comptable européen ; d'autre part, il prévoit que les entités nouvellement entrantes dans la liste des ODAC disposent d'un délai d'une année pour mettre en vigueur cette disposition, à compter de la publication de l'arrêté actant leur intégration au champ des ODAC. Il n'appelle pas de mesure d'application.

L'article 12 de la LPFP 2011-2014 a, lui, été mis en application via la publication annuelle des arrêtés fixant la liste des ODAC soumis à la règle d'interdiction d'endettement. Le dernier arrêté en vigueur a été pris le 27 juillet 2016.

Article 25 :

L'article 25 prévoit d'enrichir le jaune « Opérateurs » afin d'améliorer l'information du Parlement. Ses dispositions ont été mises en œuvre à l'occasion du dépôt du PLF 2017. Notamment, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales des opérateurs au titre de l'année 2015 a fait l'objet d'une publication dans le jaune opérateurs annexé au PLF 2017. Les rémunérations de l'année 2016 seront publiées dans le jaune opérateurs annexé au PLF 2018 ce qui permettra d'analyser d'éventuelles évolutions entre les années 2015 et 2016. En outre, ce jaune opérateur présente une évolution de la situation financière et immobilière des opérateurs sur trois exercices (en particulier, crédits budgétaires, ressources affectées, ressources propres, fonds de roulement, emplois et masse salariale).

Article 26 :

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 permet d'assurer la bonne mise en œuvre de cette disposition.

Article 27 :

L'article 27 prévoit un renforcement du pilotage budgétaire des établissements de santé, en particulier lorsqu'ils sont soumis à un plan de redressement, afin de s'assurer que l'évolution de leur masse salariale est compatible avec l'évolution de leur activité et de leurs recettes. Le décret nécessaire à la mise en œuvre de cet article est paru (décret n° 2015-1687 du 16 décembre 2015 relatif à la procédure budgétaire des établissements de santé).

Cet article prévoit également la publication d'un rapport, avant le 15 octobre, sur l'évolution des charges, des produits et de la dette des établissements de santé. Ce rapport est en cours de préparation.

Article 28 :

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 2017, au sein du rapport économique, social et financier.

Article 29 :

Le Gouvernement a remis un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage en décembre 2015. Les prévisions financières, ainsi que les mesures susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier du régime à moyen terme, devaient être actualisées en 2016 dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle convention d'assurance chômage. Du fait de l'échec des négociations relatives à l'adoption d'une nouvelle convention en 2016 et de la reconduction de l'ancienne convention d'assurance chômage, ces prévisions et ces mesures n'ont pas été actualisées. Elles le seront en revanche en 2017, suite à l'adoption de la nouvelle convention d'assurance chômage par les partenaires sociaux en mars dernier.

Article 30 :

Le Gouvernement présente chaque année devant le comité des finances locales un bilan sur l'exécution de l'ODEDEL. Le bilan de l'ODEDEL 2014 a été présenté en CFL du 30 juin 2015, le bilan de l'ODEDEL 2015 au CFL du 28 juin 2016 et le bilan de l'ODEDEL 2016 au CFL du 14 juin 2017. Ce bilan figure également dans le jaune « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé chaque année au projet de loi de finances. En 2014 puis en 2015, l'objectif a ainsi été respecté à la fois sur les dépenses totales et sur les dépenses de fonctionnement. Le dernier bilan présenté, qui porte sur l'année 2016, confirme globalement la persistance des efforts entrepris par les collectivités dans la maîtrise de leurs dépenses, avec pour la première fois une baisse en valeur des dépenses de fonctionnement.

De plus, conformément à cet article, l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) a été décliné à partir de 2016 par catégorie de collectivités avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les régions, les départements et les communes. En prenant en compte les spécificités des dépenses de chaque collectivité, cette déclinaison renforce la pertinence de cet outil puisqu'elle permet de mieux caractériser les efforts des collectivités de manière différenciée.

Exécution de l'ODEDEL décliné par catégorie en 2016 et prévision pour 2017	2016 Dépenses totales*	2016 Dont fonctionne ment	2017 Dépenses totales*	2017 Dont fonctionne ment
Collectivités territoriales et leurs GFP				
ODEDEL	1,2 %	1,6 %	2,0 %	1,7 %
Exécution	- 0,8 %	- 0,2 %	-	-
Bloc communal				
ODEDEL	1,0 %	1,1 %	2,1 %	1,3 %
Exécution	- 0,3 %	- 0,2 %	-	-
dont EPCI à fiscalité propre				
ODEDEL	0,6 %	0,7 %	2,1 %	1,3 %
Exécution	2,1 %	3,6 %	-	-
dont communes				
ODEDEL	1,2 %	1,3 %	2,1 %	1,3 %
Exécution	- 1,2 %	- 1,5 %	-	-
Départements				
ODEDEL	1,9 %	2,7 %	2,2 %	2,6 %
Exécution	- 0,7 %	0,1 %	-	-
Régions				
ODEDEL	0,4 %	0,6 %	0,8 %	1,1 %
Exécution	- 2,7 %	- 0,9 %	-	-
<i>*hors remboursements de la dette</i>				

S'agissant des obligations fixées au II de l'article 30 : 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 d'ores et déjà 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 31 :

Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement en préalable à l'examen du PLF un rapport présentant les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique par sous-secteur. Il a été mis en œuvre par le biais d'un encadré spécifique au sein du rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017.

Article 32 :

Le programme de stabilité transmis au Parlement en avril 2017 comportait une estimation du ratio de dette 2016 basée sur les données du compte provisoire des administrations publiques publié par l'Insee en mars 2017. Le PIB 2016 ayant été révisé lors de la campagne des comptes nationaux de juin 2017, le ratio de dette publique a été révisé de 96,0 % à 96,3 % du PIB depuis le programme de stabilité.

Article 33 :

La trajectoire contenue dans le programme de stabilité est cohérente avec celle de la programmation. La décomposition structurelle du déficit présentée infra est effectuée selon les mêmes hypothèses de croissance potentielle de la LPFP.

<i>En points de PIB</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	PSTAB 2017					
Solde effectif	-3,9	-3,6	-3,4	-2,8	-2,3	-1,6
Solde structurel	-2,2	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8	-0,4
Ajustement structurel	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Croissance du PIB en volume	0,6	1,3	1,2	1,5	1,5	1,6
	Ecart à la LPFP 2014 - 2019					
Solde effectif	0,5	0,5	0,2	-0,1	-0,6	-0,9
Solde structurel	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,2
Ajustement structurel	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Croissance du PIB en volume	0,2	0,3	-0,5	-0,4	-0,5	-0,4
	LPFP 2014 - 2019					
Solde effectif	-4,4	-4,1	-3,6	-2,7	-1,7	-0,7
Solde structurel	-2,4	-2,1	-1,8	-1,3	-0,8	-0,2
Ajustement structurel	0,1	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5
Croissance du PIB en volume	0,4	1,0	1,7	1,9	2,0	2,0

Le solde structurel se réduit ainsi conformément à la trajectoire contenue dans la LPFP 2014 – 2019. Le solde structurel des années 2014 à 2017 est strictement supérieur à celui de la programmation, alors que celui des années 2018 et 2019 est légèrement inférieur, mais sans entraîner d'écart « important » au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012. Le reste de l'écart sur le solde public en 2019 provient d'une différence d'appréciation sur la conjoncture, le déficit conjoncturel pesant plus sur le déficit que ce qui était anticipé à la programmation. La croissance du PIB sur laquelle repose le programme de stabilité est en effet plus faible que celle de la LPFP 2014 – 2019 à partir de l'année 2016.

Article 34 :

Cet article prévoit un renforcement de la procédure de passation des partenariats public-privés (PPP), de façon à ce que les ODAC, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire s'appuient sur une expertise centralisée pour la négociation de ces contrats. Parallèlement, l'article prévoit de faire bénéficier les collectivités locales de l'expertise des services de l'État sur leurs projets de contrats de partenariat. Les dispositions de cet article ont été reprises et actualisées dans l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, notamment à ses articles 71, 72 et 74.

Le décret d'application de l'ordonnance (et donc de cet article) a été publié (décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics).

Articles des précédentes lois de programmations toujours en vigueur

Article 17 de la LPFP 2012-2017

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 2012-2017

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 1er juin pour l'exercice clos, des estimations à date sont transmises au Parlement.

Article 14 de la LPFP 2011-2014

Cet article prévoit que le Gouvernement adresse le programme de stabilité au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne, Cet article est appliqué : en 2017, le programme de stabilité a été présenté le 12 avril 2017, soit plus de deux semaines avant la fin avril.

ANNEXE

Rapport présentant le bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale 2016

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL).

En application de l'article 30 de la LPFP pour les années 2014 à 2019, l'exécution de cet objectif doit faire l'objet d'un rapport, transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant le débat d'orientation des finances publiques.

Le bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale en 2016 a par ailleurs été présenté au comité des finances locales (CFL) le mercredi 14 juin 2017.

Rappel de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale

L'ODEDEL contribue à associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques en leur fournissant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire de finances publiques. Son instauration fait notamment suite au rapport remis au Président de la République par MM. Alain Lambert et Martin Malvy en avril 2014 « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » (proposition n° 48).

Conformément au principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution, cet objectif est indicatif. Il est défini par les articles 11 et 30 de la LPFP pour les années 2014 à 2019.

Article 11 de la LPFP 2014 à 2019

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 (en %)

(En %)	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,8	2,0	2,2	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.

III. - Le Gouvernement présente devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de l'objectif d'évolution de

la dépense publique locale.

Cet objectif est déterminé après consultation du comité des finances locales et ensuite suivi, au cours de l'exercice, en lien avec ce comité.

L'objectif d'évolution de la dépense publique locale a été respecté en 2016

Précisions méthodologiques : l'ODEDEL ne couvre pas le même champ que les administrations publiques locales

L'ODEDEL est exprimé en comptabilité générale et s'applique uniquement aux collectivités locales et à leurs groupements. Il ne recouvre donc pas le même champ que le sous-secteur des administrations publiques locales (APUL), notion statistique exprimée en comptabilité nationale et qui inclut également les organismes divers d'administration locale (ODAL – par exemple les chambres consulaires, les agences de l'eau, etc.).

La dépense publique locale s'entend comme la dépense des budgets principaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, des communes, des départements et des régions. Elle ne prend donc pas en compte les budgets annexes.

Conformément à l'article 30 de la LPFP, l'ODEDEL a été décliné à partir de 2016 par catégorie de collectivités avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, les régions, les départements et les communes. En prenant en compte les spécificités des dépenses de chaque collectivité, cette déclinaison renforce la pertinence de cet outil puisqu'elle permet de mieux caractériser les efforts des collectivités de manière différenciée. Par ailleurs, l'ODEDEL pour 2016 a été mis à jour par rapport à celui inscrit à la LPFP pour tenir compte de l'évolution des hypothèses sous-jacentes et de l'infléchissement des dépenses observé en 2014 puis en 2015. Les objectifs d'évolution des dépenses totales (+ 1,9 %) et des dépenses de fonctionnement (+ 2,2 %) ont ainsi été revus à respectivement + 1,2 % et + 1,6 %.

Le bilan de l'année 2016 se fonde sur les dernières données disponibles qui sont encore provisoires.

Résultats

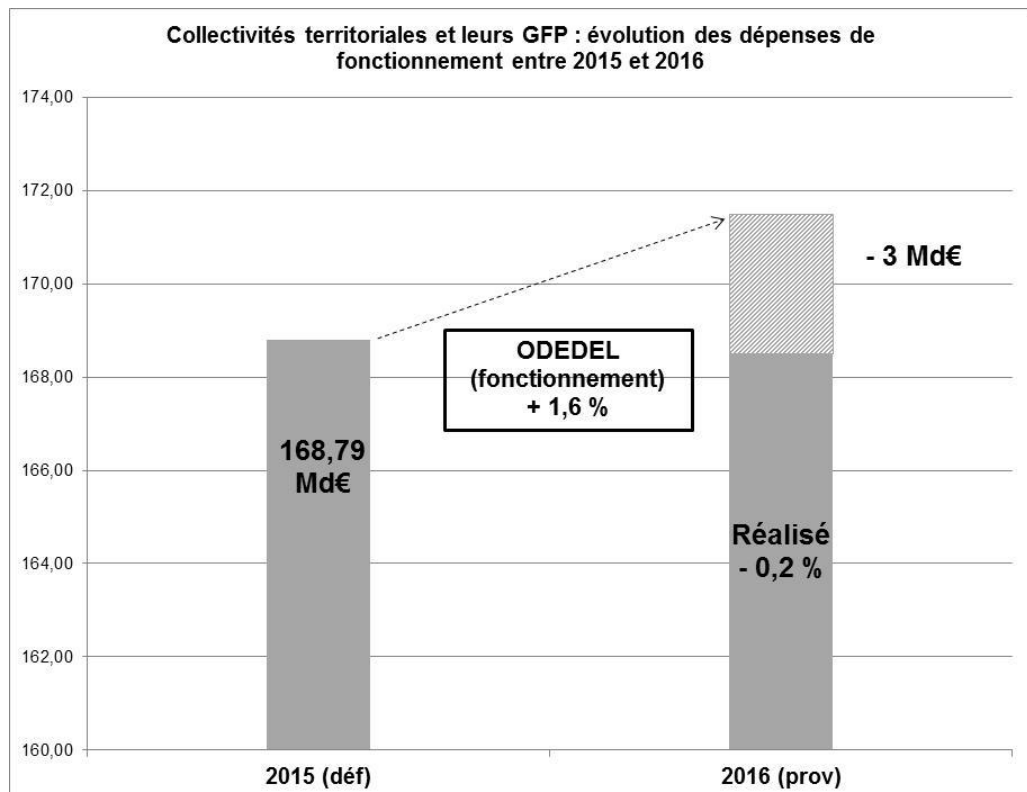
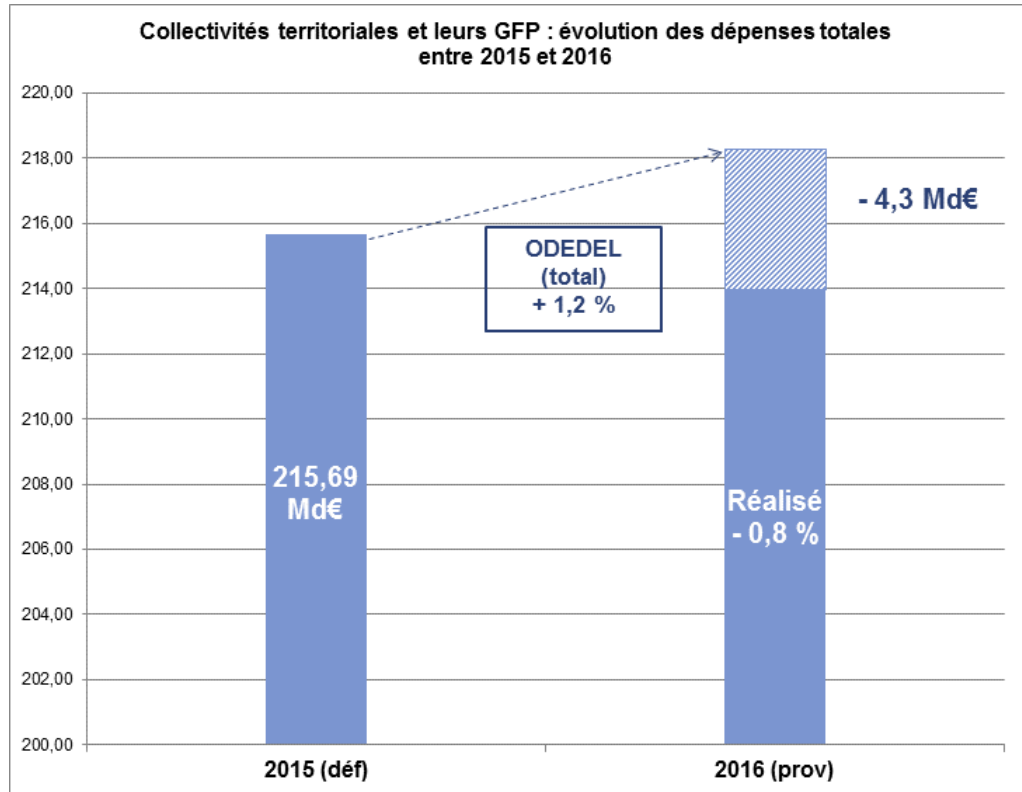
L'objectif d'évolution de la dépense publique locale a été respecté en 2016 au niveau de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP). En effet, alors qu'il était prévu + 1,2 % d'évolution de la dépense locale, celle-ci a diminué de - 0,8 % par rapport aux données définitives de l'année 2015. Elle s'élève à 214 Md€, soit 4,3 Md€ en dessous de la valeur prévue par l'ODEDEL.

Par ailleurs, l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement a également été respecté. Alors qu'il était prévu une progression de + 1,6 %, ces dépenses ont, pour la première fois, diminué de - 0,2 %.

Cette diminution s'explique par le recul de l'ensemble des postes de dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel, par le net ralentissement des dépenses de personnel qui ne progressent que de + 0,9 % entre 2015 et 2016 ainsi que par la diminution des dépenses d'investissement (- 3,0 %) quoique moins marquée qu'en 2015 (- 8,4 %).

Enfin, l'ODEDEL décliné a été respecté par chacune des catégories, que ce soit le bloc communal pris dans son ensemble, les départements et les régions.

Évolution des dépenses totales et des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en 2016



Evolution des dépenses totales et des dépenses de fonctionnement par catégories de collectivités en 2016

Exécution de l'ODEDEL décliné par catégories en 2016	2016 Dépenses totales*	2016 Dépenses de fonctionnement
Collectivités territoriales et leurs GFP		
ODEDEL	1,2 %	1,6 %
Exécution	- 0,8 %	- 0,2 %
Bloc communal		
ODEDEL	1,0 %	1,1 %
Exécution	- 0,3 %	- 0,2 %
dont EPCI à fiscalité propre		
ODEDEL	0,6 %	0,7 %
Exécution	2,1 %	3,6 %
dont communes		
ODEDEL	1,2 %	1,3 %
Exécution	- 1,2 %	- 1,5 %
Départements		
ODEDEL	1,9 %	2,7 %
Exécution	- 0,7 %	0,1 %
Régions		
ODEDEL	0,4 %	0,6 %
Exécution	- 2,7 %	- 0,9 %
<i>*hors remboursements de la dette</i>		

ODEDEL 2017, par catégorie

	Collectivités locales et leurs GFP	Bloc communal	<i>Dont EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Dont communes</i>	Départements	Régions
Dépenses totales	2,0 %	2,1 %	2,1 %	2,1 %	2,2 %	0,8 %
Dépenses de fonctionnement	1,7 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	2,6 %	1,1 %