



N° 1675

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE
LOI de **programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027**,
MODIFIÉ PAR LE SÉNAT
(n° 530),

TOME I

COMMENTAIRES D'ARTICLES

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE

Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **272, 282** et T.A. **24**.
Commission mixte paritaire : **621**.
Nouvelle lecture : **530**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **71, 86, 87, 73** et T.A. **15** (2022-2023).
Commission mixte paritaire : **211** et **212** (2022-2023).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
TITRE I^{ER} – ORIENTATION PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES	9
<i>Article 1^{er}</i> : Approbation du rapport annexé	9
Chapitre I ^{er} – Le cadre financier pluriannuel de l'ensemble des administrations publiques	13
<i>Article 2</i> : Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel	13
<i>Article 3</i> : Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires	17
<i>Article 4</i> : Trajectoire d'effort structurel	26
<i>Article 5</i> : Mécanisme de correction	29
<i>Article 6</i> : Plafond annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires	32
<i>Article 7</i> : Encadrement dans la durée des dépenses fiscales	35
<i>Article 8</i> : Plafond des taxes affectées	37
<i>Article 8 bis (nouveau)</i> : Précision des moyens financiers dans la loi déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action de la politique énergétique nationale	39
Chapitre II – Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques centrales ..	44
<i>Article 9</i> : Objectif de dépenses de l'État	44
<i>Article 10</i> : Objectif d'exécution des schémas d'emplois pour la période 2023-2027	47
<i>Article 11</i> : Plafond des autorisations d'emplois pour le budget général et les opérateurs de l'État	49
<i>Article 12</i> : Programmation du budget de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement	52

<i>Article 13</i> : Montant maximal des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2023-2027	57
<i>Article 14</i> : Évolution du ration entre les dépenses défavorables et les dépenses mixtes ou favorables.....	62
<i>Article 15</i> : Instrument de pilotage des dispositifs d'aide aux entreprises	65
Chapitre III – Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales	67
<i>Article 16</i> : Objectif d'évolution des dépenses locales de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités locales	67
Chapitre IV – Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale .	71
<i>Article 17</i> : Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie	71
<i>Article 18</i> : Encadrement des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique	77
<i>Article 19</i> : Mise en réserve d'une fraction du montant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie	79
<i>Article 20</i> : Instrument de pilotage des « niches sociales ».....	82
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT .	84
Chapitre I ^{er} – Ensemble des administrations publiques	84
<i>Article 21</i> : Nouveau dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique.....	84
Chapitre II – Administrations publiques centrales.....	89
<i>Article 22</i> : Interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale de contracter des emprunts d'une durée supérieure à un an.....	89
Chapitre IV – Administrations de sécurité sociale	91
<i>Article 24</i> : Transmission par le Gouvernement de la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale entre différentes catégories d'organismes.....	91
Chapitre V – Autres dispositions	94
<i>Article 25</i> : Bilan de la mise en œuvre de la LPFP	94
<i>Article 26</i> : Abrogation de dispositions de lois de programmation des finances publiques antérieures.....	96

INTRODUCTION

Après son rejet par l'Assemblée nationale le 25 octobre 2022, son adoption par le Sénat dans une version substantiellement modifiée le 2 novembre 2022 et l'échec de la commission mixte paritaire s'étant réunie le 15 décembre 2022, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 sera examiné, en nouvelle lecture, par notre assemblée le 27 septembre 2023.

Cette inscription à notre ordre du jour est bienvenue, tant doter notre pays d'une loi de programmation des finances publiques est indispensable. En tant que rapporteur, au cours du premier semestre de l'année 2023, j'ai pris l'initiative de consulter directement puis par écrit chacun des responsables des groupes politiques d'opposition au sein de la commission des finances, afin d'échanger sur les raisons pour lesquelles je considère qu'il relève de l'intérêt général que notre pays dispose rapidement d'une telle loi de programmation promulguée.

En premier lieu, par référence au respect de « *l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » mentionné à l'article 34 de la Constitution, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de programmation des finances publiques est l'instrument par lequel la France met en œuvre les règles européennes encadrant la conduite par les États membres de l'Union de leur politique budgétaire. Dans ce contexte, la loi de programmation des finances publiques constitue la référence obligée par rapport à laquelle le Haut conseil des finances publiques juge des écarts constatés au titre de l'exécution budgétaire. Chacun a pu noter que son président – également en tant que Premier président de la Cour des comptes – souligne régulièrement, tout particulièrement devant notre commission des finances, la nécessité financière et juridique de définir à court terme une telle référence pour notre pays. Ne nous privons pas, nous le Parlement, de cet avis essentiel à notre vie démocratique.

S'il dispose d'un cap législatif financier clair, notre pays s'en trouvera en outre renforcé dans la défense de ses intérêts au sein de l'Union européenne, notamment au moment où celle-ci procède à la révision des règles relatives à la conduite des politiques budgétaires nationales. Si nous souhaitons promouvoir un encadrement communautaire qui tienne compte de la situation de chaque État et qui accorde toute leur place aux investissements nécessaires à la transition écologique et au réarmement régalien, nous devons nous doter d'une programmation exemplaire et crédible du financement de nos priorités.

Il faut souligner que notre pays a pris des engagements, dans le cadre du plan de relance européen *NextGenerationEU*, s'appuyant sur une loi de programmation des finances publiques promulguée :

– parmi les cibles et jalons 2022 sur la base desquels notre pays a demandé à la Commission européenne le 1^{er} août 2023 de bénéficier de 10,3 milliards d'euros, figure sous le numéro 7-13 l'engagement de procéder à la « *construction*

des lois financières articulée avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques (APU) dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques ». Si le Gouvernement a remis au Parlement, à la fin du mois de juillet 2023, un rapport sur l'évaluation de la qualité de l'action publique évoquant les conclusions d'une série d'évaluations sur le fondement de l'article 167 de la loi de finances pour 2023, force est de constater que l'exercice n'a pas pu être effectué dans le cadre de la trajectoire définie par une loi de programmation des finances publiques ;

– parmi les cibles et jalons 2023 sur la base desquels la France doit demander un nouveau versement dont l'échéance intervient en 2024 pour un montant de 7,5 milliards d'euros, figure sous le numéro 7-9 l'engagement explicite de l'« *entrée en vigueur d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LFPF) mettant en œuvre les nouvelles dispositions législatives organiques adoptées et fixant une trajectoire de finances publiques permettant de stabiliser puis de faire décroître le ratio de dette* ». On note que ce jalon ne se borne pas à l'entrée en vigueur d'une LFPF, puisqu'il fixe un contenu s'agissant du profil d'évolution de notre dette publique.

Chacun peut conjecturer ce que pourrait être l'attitude de la Commission face à l'irrespect d'un jalon par notre pays. J'ai demandé très récemment des précisions sur ce point au Gouvernement, qui m'a répondu. L'ensemble de ces échanges a été mis à la disposition des commissaires aux finances avant l'examen du texte en nouvelle lecture par la commission des finances. Les éléments suivants sont à noter :

– s'agissant du jalon 7-13, associé au premier des deux versements évoqués, la Commission européenne a très récemment fait savoir à la France (courriers des 6 et 21 septembre 2023) qu'afin de mener à bien l'évaluation de la réalisation de ce jalon, elle souhaitait être informée de l'avancée de la procédure d'adoption du projet de LFPF et que lui soit communiqué « *ce texte [...] une fois ce dernier adopté* ». Ces propos ont un sens : pas de LFPF adoptée par le Parlement, pas d'évaluation du jalon et donc pas de versement. *A fortiori*, ce constat est valable pour le jalon 7-9, dont l'objet même est l'entrée en vigueur de la LFPF dans le cadre de la demande de versement que la France doit établir en fin d'année 2023 pour un paiement en 2024 ;

– de façon plus générale, la législation européenne relative au plan de relance *NextGenerationEU* et les lignes de conduite que la Commission met en œuvre en la matière prévoient que la Commission européenne décide du montant dont le versement est suspendu en cas de non-respect d'un engagement, qu'elle peut définitivement annuler tout ou partie d'un versement si un État-membre ne parvient pas à atteindre sa cible dans un délai de 6 mois après le constat d'un manquement et qu'elle juge du quantum de fonds suspendus en fonction de l'importance qu'elle accorde à l'engagement considéré – les réformes nationales contribuant au respect des engagements, y compris budgétaires, pris par un État-membre auprès de la Commission faisant partie de celles qu'elle peut estimer cruciales.

In fine, l'absence de LPFP fait peser un risque sur les plus de 27 milliards d'euros, nets des préfinancements, qui doivent être versés à la France. Eu égard à la situation de nos finances publiques, par rapport à la Commission comme par rapport à nos prêteurs, il faut arrêter de croire qu'un arrangement de dernière minute ou une pirouette peut pallier l'irrespect d'un engagement pris. Partons au contraire du principe suivant : le risque est réel que nous ne puissions pas bénéficier de tout ou partie du plan de relance européen en l'absence de promulgation d'une LPFP. On peut supposer que ce risque serait renforcé si l'attitude publique de notre Parlement consistait à faire le pari qu'un rejet du projet de loi de programmation des finances publiques ne conduirait pas la Commission européenne à refuser de verser à la France les fonds dont elle a vocation à bénéficier.

Conformément au Programme de stabilité présenté par la France à la Commission européenne en avril 2023, la nouvelle lecture du projet de LPFP est l'occasion pour le Gouvernement de proposer de conforter notre trajectoire de maîtrise de nos finances publiques et d'actualiser celle-ci eu égard aux évolutions des sous-jacents macro-économiques observées depuis un an.

Le Gouvernement propose ainsi une cible plus ambitieuse de maîtrise de notre solde public pour chaque année 2023 à 2027, en fixant un objectif à $-2,7\%$ du PIB en 2027, contre $-2,9\%$ dans le texte qu'il a déposé il y a un an. S'agissant du ratio de dette publique rapportée au PIB, la nouvelle trajectoire envisage sa décline chaque année de 2023 à 2027, alors qu'il y a un an le Gouvernement prévoyait son augmentation en 2024 et 2025. Il est désormais prévu d'atteindre un taux d'endettement public de $108,1\%$ en 2027, inférieur de près de trois points à celui retenu dans la projection initiale.

Alors que le taux de prélèvements obligatoires devrait rester sensiblement stable sur la durée de la programmation, la trajectoire de maîtrise des finances publiques s'appuie essentiellement sur le reflux de la dépense publique rapportée au PIB, passant de $55,9\%$ en 2023 à $53,8\%$ en 2027. Cet effort pèse en premier lieu sur l'État et les administrations centrales, dont les dépenses doivent diminuer en volume de $0,9\%$ chaque année sur la période de programmation, hors charge de la dette – celle-ci passant en droits constatés de 38,6 milliards d'euros en 2023 à 74,4 milliards d'euros en 2027. L'effort demandé aux collectivités territoriales correspond à une baisse annuelle en volume de leurs dépenses de $0,3\%$ sur la durée de la programmation, tandis que les dépenses des administrations de sécurité sociale devraient connaître une progression de $0,4\%$ chaque année en moyenne.

Afin de contribuer au respect de ces trajectoires ambitieuses, le Gouvernement propose, à l'occasion de la nouvelle lecture, la définition pour l'État d'un objectif de 6 milliards d'euros d'économies chaque année de 2025 à 2027 à documenter sur la base de revues de dépenses. Le Gouvernement propose la fixation, durant la même période, d'un objectif annuel d'économies d'un même montant s'agissant des administrations de sécurité sociale, en s'appuyant également sur des évaluations de la qualité de la dépense publique.

Trajectoire plus ambitieuse, effort accru sur la dépense publique notamment pour l'État, fixation d'objectifs chiffrés d'économies documentées par des travaux d'évaluation, et également suppression de tout dispositif d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales : à l'occasion de la nouvelle lecture, la trajectoire réaliste proposée par le Gouvernement, tout comme les moyens de la respecter, se rapproche de la vision de la maîtrise des finances publiques exposée par le Sénat lors de l'examen du texte par la haute assemblée à l'automne 2022, même si celle-ci a alors proposé une trajectoire plus exigeante, au risque que de tels engagements ne puissent être tenus. La nouvelle lecture doit être l'occasion de poursuivre la navette de façon constructive dans l'optique d'un rapprochement des positions.

Au demeurant, la définition de la trajectoire de nos finances publiques est loin d'être le seul sujet du texte. D'autres avancées importantes sont à considérer : de nouveaux dispositifs de bornage et d'évaluation des dépenses fiscales, des dépenses sociales et des aides aux entreprises ; le principe du plafonnement de toutes les taxes affectées et l'encadrement de la fixation des plafonds correspondants ; la définition d'une trajectoire de baisse du poids relatif des dépenses publiques défavorables à l'environnement.

Je voudrais en particulier souligner une proposition souhaitée par beaucoup ici, l'introduction dans la loi de la programmation des moyens affectés à la transition écologique et énergétique.

En conclusion, de nombreuses raisons militent pour doter à court terme notre pays d'une loi de programmation des finances publiques. Il s'agit :

- de respecter l'encadrement constitutionnel, organique et communautaire de nos finances publiques, qui implique la fixation d'une trajectoire de maîtrise de nos finances publiques et de désendettement – dans un contexte où nous couvrons nos besoins de financement en sollicitant les marchés financiers dans des proportions massives ;
- de garantir que notre pays puisse bénéficier des fonds du plan de relance européen, à la mise en œuvre duquel il a grandement contribué en juillet 2020 ;
- de mettre en place et développer des outils de bonne gestion financière ;
- de doter notre parlement d'outils de suivi et de contrôle de notre gouvernement.

Je forme le vœu que des oppositions qui portent des visions opposées de nos dépenses publiques, les uns parlant d'austérité, les autres de gabegie, ne s'allient pas pour faire échouer ce texte ambitieux mais équilibré et que le souci de l'intérêt général conduise certains groupes d'opposition à vouloir doter notre pays d'une loi de programmation des finances publiques.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} ORIENTATION PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er} **Approbation du rapport annexé**

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article a pour objet l'approbation du rapport annexé au projet de loi.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant de rejeter l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale avait adopté l'article sans modification de celui-ci ni du rapport annexé.

Examen du dispositif par le Sénat

Le Sénat a adopté l'article et approuvé le rapport annexé sans modification.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté un amendement du gouvernement tendant à actualiser le texte du rapport initialement déposé pour tenir compte des évolutions du contexte macroéconomique et de la trajectoire des finances publiques intervenues depuis le dépôt du projet de loi.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Conformément à l'article 1^{er} E de la loi organique du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, l'article 1^{er} du projet de loi de programmation vise à l'approbation du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques. Le tableau suivant récapitule les principales hypothèses du scénario macroéconomique qui avait ainsi été retenu au moment du dépôt du texte.

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

**PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2022-2027
RETENU DANS LE CADRE DE LA VERSION INITIALE DU RAPPORT**

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance en volume du produit intérieur brut (PIB)	2,7	1,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Déflateur du PIB	2,8	3,6	2,4	1,8	1,6	1,6
Indice des prix à la consommation hors tabac	5,4	4,3	3,0	2,1	1,75	1,75
Masse salariale privée	8,6	5,0	3,9	3,6	3,4	3,4
Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
PIB potentiel en milliards d'euros 2010	2 390	2 422	2 454	2 488	2 521	2 555
Écart de production en % du PIB potentiel	- 1,1	- 1,4	- 1,2	- 0,8	- 0,5	0,0
Taux courts (BTF 3 mois) en %	1,2	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6
Taux longs (OAT à 10 ans) en %	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0

Source : commission des finances d'après le rapport annexé au texte initial.

Ce scénario prévoyait une croissance robuste en sortie de crise, repartant à la hausse après un point bas à 1 % prévu en 2023 et un retour de l'inflation à ses niveaux de long terme à partir de 2026.

Les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production étaient supérieures à celles de la Commission européenne. Le Gouvernement estimait ainsi la croissance potentielle à 1,35 pour l'ensemble de la période 2022-2027, tandis que la Commission européenne l'évaluait à 1,1 %. En effet, si le Gouvernement considérait que la productivité globale des facteurs (PGF) avait subi un choc temporaire du fait de la crise sanitaire, la Commission européenne considérait que la croissance potentielle en avait plus durablement été affectée.

La croissance effective en volume du PIB était donc censée être supérieure à la croissance potentielle sur la période de programmation, ce qui conduisait à une hypothèse de fermeture de l'écart de production en 2027, du fait de la disparition progressive anticipée des contraintes liées à la crise sanitaire et au conflit en Ukraine.

Le HCFP avait estimé, conformément à ses observations formulées sur le programme de stabilité 2022-2027, que les hypothèses d'écart de production en 2022 comme de croissance potentielle sur 2022-2027 étaient optimistes. Il considérait que ce niveau de croissance potentielle « *suppos[ait] des effets importants et immédiats de réformes (du revenu de solidarité active, des retraites, de l'assurance-chômage, de l'apprentissage...) dont ni les modalités, ni les impacts, ni le calendrier [n'étaient] documentés* » à la date de l'avis ⁽¹⁾.

(1) Avis n° HCFP-2022-5 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, 22 septembre 2022.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Si le rapporteur de la commission des finances du Sénat, M. Jean-François Husson, qualifiait de « *trop optimistes* » ⁽¹⁾ les hypothèses sur lesquelles était fondée la version initiale du projet de loi de programmation, présentées par le rapport annexé, il n'en relevait pas moins que « *réviser le scénario macroéconomique impliquerait de modifier l'ensemble des agrégats de finances publiques qui sont exprimés en rapport au PIB (dépenses publiques, prélèvements obligatoires, solde, endettement etc.) ou au PIB potentiel (solde structurel, effort structurel etc.)* » et observait « *qu'une telle révision du scénario nuirait à la clarté du débat entre le Gouvernement et le Parlement sur l'ajustement de la trajectoire des finances publiques* » ⁽²⁾.

Aussi, suivant sa recommandation, le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des finances a adopté un amendement du gouvernement dont l'objet est de mettre à jour le rapport annexé en conformité avec le nouveau scénario macroéconomique et de finances publiques.

Il convient notamment de noter, parmi les éléments mis à jour, que :

– le rebond des tensions d'approvisionnement, le climat d'incertitude et surtout la hausse des prix des matières premières ont provoqué un net ralentissement de l'activité à partir de l'automne 2022, affectant particulièrement la consommation des ménages ;

– les effets négatifs sur l'activité de ces chocs se dissipent cependant, les prix des matières premières s'étant largement détendus et l'activité ayant progressé de 0,5 % au deuxième trimestre 2023, tandis que le marché de l'emploi demeurerait bien orienté, avec un taux de chômage de 7,2 % ;

– l'activité accélérerait en 2024, progressant de 1,4 %, soit un rythme légèrement inférieur à celui prévu initialement, à cause de taux d'intérêt plus élevés que prévu, impliquant un ralentissement plus prononcé de l'investissement, et un rebond de la consommation moins rapide qu'anticipé ;

– la décrue de l'inflation s'annonce plus rapide que prévu initialement, puisqu'elle devrait atteindre 2,6 % en 2024, après s'être établie à 4,9 % en 2023, alors qu'étaient auparavant envisagés des taux de 3 % en 2024 et 4,2 % en 2023 ;

(1) *Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi, rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 par M. Jean-François Husson, sénateur, n° 86, enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2022, p. 59.*

(2) *Ibid.*, p. 60.

– le scénario potentiel est peu modifié, avec une perte de productivité globale des facteurs un peu plus forte et un rebond de l'activité un peu plus tardif – ainsi que la révision à la hausse, pour un peu plus d'un point, de la perte pérenne de PIB potentiel liée à la succession des crises sanitaire et énergétique ;

– la croissance potentielle à partir de 2023 serait inchangée à 1,35 %, la capacité productive de l'économie étant soutenue par les réformes du Gouvernement ;

– la croissance effective sur la période 2025-2027 serait supérieure à son rythme potentiel, s'établissant à 1,7 % en moyenne au cours des années 2024 à 2027, et l'écart de production serait ainsi refermé en 2027 ;

– la révision du scénario macroéconomique prend en compte les dernières informations conjoncturelles ainsi que les mises à jour des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques et l'avancée de la procédure budgétaire pour 2023.

*

* *

CHAPITRE I^{ER}

Le cadre financier pluriannuel de l'ensemble des administrations publiques

Article 2

Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, l'article fixait un objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel de 0,4 % du produit intérieur brut (PIB) potentiel. Il détermine également une trajectoire de déficit structurel en pourcentage de PIB potentiel pour les années 2022 à 2027 : 4,2 % en 2022, 4,0 % en 2023, 3,7 % en 2024, 3,4 % en 2025, 3,1 % en 2026 et 2,8 % en 2027.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant de rejeter l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale avait adopté l'article sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a substitué à celle prévue par le texte initial une trajectoire visant notamment à prévoir une diminution de 0,5 % par an en volume des dépenses des administrations centrales.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté un amendement du Gouvernement tendant à prévoir une trajectoire de solde structurel plus ambitieuse que celle prévue par le texte initial. Le solde structurel atteindrait -2,7 % du PIB en 2027.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans le texte initial, l'article fixait :

– d'une part (alinéa 1^{er}), un objectif de solde structurel ⁽¹⁾ à moyen terme (OMT) des administrations publiques de – 0,4 % du PIB potentiel (alinéa 1^{er}) ;

(1) *Le solde structurel est le solde corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit de la composante du solde public qui est indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle du déficit est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période de reprise de la conjoncture.*

Aux termes de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), l'objectif d'équilibre des comptes publics est atteint lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

L'article 1^{er} A de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), reprenant l'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances

– d’autre part (alinéa 2), une trajectoire d’évolution du solde structurel pour les années de la programmation.

ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL PROPOSÉE PAR LE DISPOSITIF INITIAL

(en % de PIB potentiel)

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	-4,2	-4,0	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Ajustement structurel	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Si l’OMT fixé était conforme aux engagements européens de la France, il n’était pas prévu que celui-ci soit atteint durant les années de la programmation. En effet, le solde structurel serait encore de - 2,8 % du PIB potentiel en 2027 pour un OMT de - 0,4 %, identique à celui prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Posant la règle– dit règle d’or budgétaire – selon laquelle la situation budgétaire des administrations publiques des États membres doit être à l’équilibre ou en excédent, l’article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire précise que cette règle est considérée comme respectée lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB et à 1 point de PIB pour les autres États membres et prévoit notamment que les États procèdent à « *une convergence rapide* » vers l’OMT. Après une réduction importante du déficit structurel en 2022, la trajectoire d’ajustement accélérerait légèrement après 2023, passant de 0,2 à 0,3 point de PIB potentiel chaque année.

L’OMT et la trajectoire de solde structurel ainsi définis font l’objet d’un suivi en exécution.

Aux termes des dispositions de l’article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾, le Haut Conseil des finances publiques a notamment pour mission de donner un avis sur les articles liminaires des projets de loi de finances et des projets de lois de finances rectificatives « *au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Par ailleurs, en présence d’un écart important entre l’objectif et la réalisation de solde structurel, un mécanisme de correction peut être déclenché dans les conditions prévues par l’article 62 de la LOLF et par l’article 5 du projet de loi de programmation.

publiques désormais abrogée, dispose que « la loi de programmation des finances publiques fixe l’objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné [audit article du TSCG] » et qu’elle « détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme [...], les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques ».

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

Le Gouvernement peut demander au HCFP de constater l'existence de circonstances exceptionnelles, définies à l'article 3 du TSCG comme faisant référence à des « *faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme* ». Le HCFP a considéré que ces circonstances étaient réunies en 2020, puis en 2021, ce qui a empêché le déclenchement du mécanisme de correction. Dans son avis relatif au solde structurel présenté dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, il a cependant rappelé que le pilotage des finances publiques nécessite que la clause des circonstances exceptionnelles ne s'applique pas de manière permanente ⁽¹⁾.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

En commission, le Sénat a adopté un amendement COM-94 du rapporteur, M. Jean-François Husson, visant à traduire les conséquences d'une nouvelle trajectoire d'évolution des dépenses publiques du point de vue de l'évolution du solde structurel des administrations publiques entre 2022 et 2027.

D'une part, cette trajectoire vise à tenir compte d'une révision, lors de l'engagement par le Gouvernement de sa responsabilité sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023 ⁽²⁾, de l'estimation du solde public pour l'année 2023, passée de - 5 % du PIB à - 4,7 % du PIB.

D'autre part, elle introduit le principe d'une diminution de 0,5 % par an en volume des dépenses des administrations centrales hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour faire face aux crises sanitaires, économique et énergétique.

(1) Avis n° HCFP-2022-1 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2021, 24 juin 2022.

(2) Lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2023, le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le texte de la première partie du projet de loi tel qu'elle était modifiée, entre autres, par un amendement I-3629 déposé par lui-même. Cet amendement avait pour objet de mettre à jour des prévisions sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2023 compte tenu entre autres des autres amendements retenus. Il en résultait une légère amélioration de la prévision de solde public dont le Sénat a donc entendu tenir compte lors de l'examen de l'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques.

Il convient toutefois de noter que le Gouvernement a ensuite engagé sa responsabilité sur la seconde partie et l'ensemble du texte du projet de loi modifié par un amendement II-3633 déposé par lui-même. Celui-ci avait pour objet de procéder à une nouvelle mise à jour des prévisions détaillées à l'article liminaire, qui tirait les conséquences des mesures annoncées par le Gouvernement pour accompagner les entreprises, les collectivités territoriales et les établissements publics face à la hausse des prix de l'énergie. La prévision de solde public qui en résulte est inchangée par rapport au projet de loi de finances déposé (- 5,0 % du PIB). C'est cette prévision qui figure à l'article liminaire de la loi de finances promulguée.

TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL RÉSULTANT DES TRAVAUX DU SÉNAT

(en points de PIB potentiel)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	- 4,2	- 3,6	- 3,6	- 2,5	- 2,2	- 1,7
Ajustement structurel	0,9	0,7	0	1,1	0,4	0,4

Source : texte adopté par le Sénat.

Il convient de noter que les substantiels efforts d'économie supplémentaires qu'implique une telle trajectoire n'ont pas été documentés. La modification de l'article 2 par le Sénat n'a notamment été s'accompagnée d'aucune modification de l'article 12, dont l'objet est de fixer les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour les années 2023 à 2025, modification qui eût précisé sur les crédits de quelles missions imputer certaines économies supplémentaires requises par la trajectoire ainsi fixée. Dès lors, la crédibilité et la soutenabilité de celle-ci paraissent contestables.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté un amendement du Gouvernement tendant à mettre à jour la trajectoire de solde structurel, l'objectif à moyen terme des administrations publiques restant pour sa part inchangée par rapport au scénario de l'automne 2022 à 0,4 %. S'agissant du solde structurel, le solde visé est, dès l'exercice 2025, plus ambitieux que celui prévu par le texte initial et atteint -2,7 points de PIB en 2027, contre -2,8 points dans le texte initial.

TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL RÉSULTANT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE FINANCES

(en points de PIB potentiel)

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	- 4,1	- 3,7	- 3,3	- 2,9	- 2,7
Ajustement structurel	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2

Source : texte adopté par la commission.

*

* *

Article 3

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, l'article déterminait, pour l'ensemble des administrations publiques et pour chaque sous-secteur d'administration, une trajectoire de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) pour les années 2023 à 2027.

Pour l'ensemble des administrations publiques, cette trajectoire était la suivante : 5,0 % en 2022 puis en 2023, 4,5 % en 2024, 4,0 % en 2025, 3,4 % en 2026 et 2,9 % en 2027.

Il présentait également, pour l'ensemble des administrations publiques, la décomposition de cette trajectoire entre composantes structurelle, conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires.

La dépense publique et les prélèvements obligatoires étaient présentés en pourcentage du PIB. L'article présentait également un objectif de dépenses publiques en milliards d'euros et un pourcentage d'évolution annuelle, qui sont déclinés par sous-secteur.

Il déterminait enfin, pour l'ensemble des administrations publiques, une trajectoire de dette publique en pourcentage du PIB pour les années 2022 à 2027.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant qu'elle ne rejette l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification.

Modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté une nouvelle trajectoire des finances publiques qui s'appuie sur une diminution de 0,5 % en volume des dépenses ordinaires des administrations centrales, soit un effort identique à celui demandé aux administrations locales, la trajectoire demeurant inchangée pour les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Il a en outre prévu que soit explicitement indiqué, pour chaque année de la programmation, le montant prévu des dépenses ordinaires – c'est-à-dire hors charge de la dette et mesures engagées pour répondre aux crises –, ainsi que le taux d'évolution en volume de ces dépenses.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté un amendement du Gouvernement actualisant la trajectoire des finances publiques.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

En application des articles 1^{er} A et 1^{er} B de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, cet article fixait les cibles de solde effectif ainsi que leur décomposition par composante et par sous-secteur d'administration.

**DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR COMPOSANTE
ET TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE
PRÉVUES PAR LE TEXTE INITIAL**

(en % de PIB, sauf indication contraire)

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde conjoncturel	- 0,6	- 0,8	- 0,7	- 0,5	- 0,3	0,0
Mesures ponctuelles et temporaires*	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0
Solde structurel*	- 4,2	- 4,0	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8
Solde effectif (1+2+3)	- 5,0	- 5,0	- 4,5	- 4,0	- 3,4	- 2,9
Dettes	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9

* En % de PIB potentiel.

Source : article 3 du texte initial.

Le déficit public devait, selon le texte déposé, être stabilisé en 2023 à 5 % du PIB et décroître ensuite progressivement de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2024 et 2025 sous l'effet de l'amélioration conjointe des soldes structurel et conjoncturel.

L'écart de production était supposé se refermer progressivement jusqu'à la fin de la période de programmation, avec un solde conjoncturel nul en 2027, tandis que le solde structurel aurait été de - 2,8 % du PIB potentiel en 2027. L'objectif de moyen terme (OMT) de - 0,4 % n'était donc pas atteint à la fin du quinquennat.

Quant à la dette publique, après une légère diminution de 0,3 point de PIB en 2023, elle devait augmenter faiblement jusqu'en 2025 avant de refluer au cours des deux dernières années de programmation pour atteindre un endettement de 110,9 % du PIB en 2027. Les variations anticipées demeurent faibles : moins de 1 point de PIB chaque année et sur l'ensemble de la période.

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

**DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION
PRÉVUE PAR LE TEXTE INITIAL**

(en % de PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Toutes administrations publiques						
Solde effectif	- 5,0	- 5,0	- 4,5	- 4,0	- 3,4	- 2,9
Dépense publique (hors CI, en Md€)	1 522	1 564	1 600	1 637	1 669	1 709
Dépense publique (hors CI) en % du PIB	57,6	56,6	55,6	55,0	54,3	53,8
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)	- 1,1	- 1,5	- 0,6	0,3	0,2	0,6
Administrations publiques centrales						
Solde en % du PIB	- 5,4	- 5,6	- 5,2	- 4,7	- 4,5	- 4,3
Dépense publique (hors CI, en Md€)	629	636	637	643	655	675
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)	0,0	- 2,6	- 2,5	- 1,1	0,4	1,6
Administrations publiques locales						
Solde en % du PIB	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0	0,2	0,5
Dépense publique (hors CI, en Md€)	295	305	314	322	323	326
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)	0,1	- 0,6	0,1	0,4	- 1,3	- 1,1
Administrations de sécurité sociale						
Solde en % du PIB	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0
Dépense publique (hors CI, en Md€)	700	721	747	772	792	811
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (en %)	- 2,6	- 1,0	0,5	1,2	0,7	0,6

Source : article 3 du texte initial.

Au terme de la période de programmation en 2027, les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO) auraient été excédentaires, respectivement de 0,5 et de 1 % du PIB. L'État et les autres administrations publiques centrales (APUC) seraient demeurés en déficit de 4,3 % du PIB.

La dépense publique en volume diminuerait jusqu'en 2024, du fait notamment de la contraction des dépenses des APUC en 2023 et 2024. Elle redeviendrait positive en fin de période de programmation, sous l'effet de la dynamique propre aux APUC et ASSO. Toutes administrations publiques confondues, elle atteindrait 1 709 milliards d'euros courants en 2027.

L'article détaillait, au sein de la dépense publique, l'agrégat des dépenses d'investissement au sens des articles 1^{er} A et 1^{er} E de la LOLF, considérées comme telles « *compte tenu de leur contribution à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme* ». Elles incluent, d'une part, les crédits budgétaires programmés sur la mission *Investir pour la France de 2030* et, d'autre part, les crédits correspondant à titre prévisionnel à des « *dépenses d'investissement* » au sens de l'article 5 de la LOLF, soit les crédits dits de titre V dans la nomenclature des charges budgétaires ⁽¹⁾. Ces dépenses, qui représenteraient

(1) Ces dépenses sont détaillées dans le rapport annexé au projet de loi.

35 milliards d'euros en fin de période de programmation, font également l'objet d'un indicateur de suivi en volume.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement COM-95 qui a pour objet de modifier le tableau prévu par l'article.

Cette modification vise un triple objectif :

1°) modifier la trajectoire d'évolution des dépenses publiques afin de prévoir que les administrations centrales contribuent autant que les administrations locales à la maîtrise des dépenses et de ramener le déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB dès 2025 ;

2°) de faire mention pour chaque année du montant des dépenses publiques retraitées de la charge de la dette et des mesures en dépenses engagées pour répondre aux crises sanitaire, économique et énergétique ;

3°) de faire mention du taux d'évolution en volume de ces dépenses publiques ainsi retraitées.

La trajectoire ainsi retenue prévoit une accélération très marquée du rythme de maîtrise des dépenses publiques. Le Gouvernement a ainsi souligné que « *le quantum d'économies ainsi proposé [semblait] objectivement trop élevé à court terme* »⁽¹⁾. Au demeurant, ce quantum supplémentaire repose intégralement sur les administrations publiques centrales, dont l'effort supplémentaire d'économies par rapport au texte déposé s'élèverait à presque 40 milliards d'euros en 2027.

En séance publique, après avoir adopté un amendement n° 77 du rapporteur, visant à corriger une erreur matérielle, le Sénat a adopté l'article ainsi modifié.

(1) *Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 2 novembre 2022.*

**TRAJECTOIRES DE FINANCES PUBLIQUES TOUTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL ET PAR LE TEXTE DU SÉNAT**

(en points de produit intérieur brut, sauf mention contraire)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel						
Texte initial	-4,2	-4	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Sénat	-4,3	-3,6	-3,6	-2,5	-2,2	-1,7
Solde conjoncturel						
Texte initial	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0
Sénat	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	0
Solde des mesures ponctuelles et temporaires						
Texte initial	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0	0
Sénat	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0	0
Solde effectif						
Texte initial	-5	-5	-4,5	-4	-3,4	-2,9
Sénat	-5	-4,6	-4,4	-3,1	-2,5	-1,7
Dépense publique						
Texte initial	57,6	56,6	55,6	55	54,3	53,8
Sénat	57,6	56,5	55,5	54,1	53,3	52,6
Dépense publique en milliards d'euros						
Texte initial	1 522	1 564	1 600	1 637	1 669	1 709
Sénat	1 522	1 561	1 595	1 609	1 640	1 674
Évolution de la dépense publique en volume						
Texte initial	-1,1	-1,5	-0,6	0,3	0,2	0,6
Sénat	-1,2	-1,6	-0,8	-1,2	0,2	0,3
Dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	1407	1467	1513	1550	1579	1608
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique en volume (%)*						
Sénat	-0,4	0	0,2	0,3	0,1	0
Agrégat des dépenses d'investissement** (en Md€)						
Texte initial	-	25	28	31	33	35
Sénat	-	25	28	31	33	35
Évolution de l'agrégat des dépenses d'investissement en volume (en %)						
Texte initial			7	9	6	2
Sénat			7	9	6	2
Taux de prélèvements obligatoires						
Texte initial	45,2	44,7	44,2	44,3	44,3	44,3
Sénat	45,2	44,7	44,2	44,3	44,3	44,3
Dettes au sens de Maastricht						
Texte initial	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9
Sénat	111,5	110,9	111,1	110,5	109,5	107,9

* : hors crédit d'impôt, hors transfert, à champ constat

** : dépenses considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1 A et du deuxième alinéa de l'article 1 E de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances

Source : commission des finances, d'après le texte initial et le texte adopté par le Sénat.

**TRAJECTOIRES DE FINANCES PUBLIQUES PROPOSÉES
PAR LE TEXTE INITIAL ET PAR LE TEXTE DU SÉNAT
PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS**

(en points de produit intérieur brut, sauf mention contraire)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
État et organismes divers d'administration centrale						
Solde effectif						
Texte initial	-5,4	-5,6	-5,2	-4,7	-4,5	-4,3
Sénat	-5,4	-5,5	-5	-3,8	-3,6	-3,1
Dépense publique						
Texte initial	629	636	637	643	655	675
Sénat	629	632	633	618	626	638
Évolution de la dépense publique en volume						
Texte initial	0	-2,6	-2,5	-1,1	0,4	1,6
Sénat	0	-3,6	-2,8	-4,4	-0,4	0,2
Dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	531	547	557	565	571	578
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	-1,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Administrations publiques locales						
Solde effectif						
Texte initial	0	-0,1	-0,1	0	0,2	0,5
Sénat	0	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,4
Dépense publique						
Texte initial	295	305	314	322	323	326
Sénat	295	306	313	319	323	328
Évolution de la dépense publique en volume						
Texte initial	0,1	-0,6	0,1	0,4	-1,3	-1,1
Sénat	0	-0,5	-0,7	-0,2	-0,6	-0,2
Dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	294	304	311	316	320	325
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Administrations de sécurité sociale						
Solde effectif						
Texte initial	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1
Sénat	0,5	0,8	0,8	0,7	0,8	1
Dépense publique						
Texte initial	700	721	747	772	792	811
Sénat	700	721	747	772	792	811
Évolution de la dépense publique en volume						
Texte initial	-2,6	-1	0,5	1,2	0,7	0,6
Sénat	-2,8	-1	0,5	1,2	0,7	0,6
Dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	659	684	704	726	740	53
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette et hors coût des mesures engagées pour répondre à la crise sanitaire, économique et énergétique						
Sénat	-0,2	0,4	1	1,2	0,8	0,6

Source : commission des finances, d'après le texte initial et le texte adopté par le Sénat.

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE
SELON LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE PAR LE TEXTE INITIAL**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Évolution moyenne 2022- 2027
État et organismes divers d'administrations centrales							
Dépense publique (Md€)	629	636	637	643	655	675	9,2
Évolution en valeur (%)		1%	0%	1%	2%	3%	1,4%
Dépense publique hors CI et hors transferts(Md€)	552	560	563	568	580	600	9,6
Évolution en volume (%)	0	-2,8%	-2,5%	-1,2%	0,4%	1,7%	-0,9%
Administrations publiques locales							
Dépense publique (Md€)	295	305	314	322	323	326	6
Évolution en valeur (%)		4%	3%	2%	1%	1%	2%
Dépense publique hors CI et hors transferts(Md€)	290	301	310	317	319	321	6
Évolution en volume (%)	0,1%	-0,4%	0,0%	0,2%	-1,1%	-1,1%	-0,5%
Administrations de sécurité sociale							
Dépense publique (Md€)	700	721	747	772	792	811	22
Toutes administrations publiques							Évolution totale
Dépense publique (Md€)	1624	1662	1698	1737	1770	1812	188

Source : commission des finances, d'après le texte initial.

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE
SELON LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE PAR LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Évolution moyenne 2022- 2027
État et organismes divers d'administrations centrales							
Dépense publique (Md€)	629	632	633	618	626	638	1,7
Évolution en valeur (%)		0,4%	0,1%	-2,3%	1,3%	1,8%	0,3%
Évolution en volume (%)	0	-3,8%	-2,9%	-4,4%	-0,4%	0,0%	-2,3%
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette, dépenses liées à la crise sanitaire, économique et énergétique hors crédit d'impôt et transferts, en volume (%)	-1,10%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
Administrations publiques locales							
Dépense publique (Md€)	295	307	314	320	324	328	6,7
Évolution en valeur (%)		4,0%	2,5%	1,9%	1,2%	1,2%	2,2%
Évolution en volume (%)	0	-0,2%	-0,5%	-0,2%	-0,5%	-0,5%	-0,4%
Évolution de la dépense publique hors charge de la dette, dépenses liées à la crise sanitaire, économique et énergétique hors crédit d'impôt et transferts, en volume (%)	0,10%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,5%
Administrations de sécurité sociale							
Dépense publique (Md€)	700	721	747	772	792	811	22
Toutes administrations publiques							Évolution totale
Dépense publique (Md€)	1624	1660	1694	1711	1743	1777	1777

Source : commission des finances d'après le texte adopté par le Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté un amendement du Gouvernement dont l'objet est de réviser partiellement la trajectoire de finances publiques, en cohérence avec la révision du scénario macroéconomique. Aussi cet amendement permet-il également d'assurer la cohérence du projet de loi de programmation des finances publiques avec le programme de stabilité présenté à la Commission européenne au mois d'avril 2023 ainsi qu'avec le projet de loi de finances pour 2024.

Il convient notamment de noter qu'en 2023 le déficit public prévu s'établirait à 4,9 % du PIB, contre 5 % prévu par la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et le texte initial du projet de LPFP, après 4,8 % en 2022. Cette quasi-stabilité résulterait du léger creusement du solde conjoncturel, en raison d'une croissance de 1 % en deçà de la croissance potentielle de 1,35 %, ainsi que du léger redressement du solde structurel.

En 2024, le solde public s'améliorerait par rapport à 2023 et atteindrait -4,4 % du PIB, comme inscrit dans le programme de stabilité pour les années 2023 à 2027. Avec une croissance de 1,4 %, le solde conjoncturel serait quasi stable. L'amélioration du solde prévu s'expliquerait donc par un redressement du solde structurel de 0,5 point de PIB en 2024, du fait en autres de la sortie progressive des mesures temporaires relatives à la hausse des prix de l'énergie, de relance, et de soutien. Cet effet serait partiellement compensé notamment par la hausse de la charge d'intérêt de la dette.

Après s'être établi à 45,6 % du PIB en 2022, le taux de prélèvements obligatoires corrigé des effets du bouclier tarifaire s'établirait à 44,4 % en 2024, stable par rapport à 2023. Après 57,7 % en 2022, le ratio de dépense publique (hors crédits d'impôts) reculerait à 55,9 % du PIB en 2023, puis à 55,3 % en 2024. Le poids de la dépense publique dans le PIB serait inférieur en 2023 et 2024 aux prévisions initiales, atteignant respectivement 55,9 points et 55,3 points au lieu de 56,6 points et 55,6 points. Par ailleurs, le solde effectif serait de -2,7 points en 2027, soit une amélioration de 0,2 point par rapport au projet de LPFP, et serait chaque année, meilleur qu'attendu lors du dépôt du texte initial. La dette au sens de Maastricht serait, elle aussi, inférieure à ce qui était anticipé : elle atteindrait 108,1 points de PIB en 2027 au lieu de 110,9 points prévus à l'automne 2022. Cette baisse serait effective dès l'année 2023. Enfin, les dépenses considérées comme des dépenses d'investissement continueraient de progresser.

ÉVOLUTION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES TOUTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de produit intérieur brut, sauf mention contraire)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	-4,2	-4,1	-3,7	-3,3	-2,9	-2,7
Solde conjoncturel	-0,5	-0,7	-0,6	-0,4	-0,2	0
Solde des mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0	0
Solde effectif	-4,8	-4,9	-4,4	-3,7	-3,2	-2,7
Dépense publique	57,7	55,9	55,3	55	54,4	53,8
Dépense publique en milliards d'euros	1 523	1 575	1 622	1 668	1 705	1 744
Évolution de la dépense publique en volume	-1,1	-1,3	0,5	0,8	0,5	0,5
Dépenses d'investissement en milliards d'euros	-	25	30	34	35	36
Évolution de l'agrégat des dépenses d'investissement en volume (en %)			15	10	1	1
Taux de prélèvements obligatoires	45,4	44,0	44,1	44,4	44,4	44,4
Dette au sens de Maastricht	111,8	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1

Source : texte adopté par la commission des finances.

ÉVOLUTION DE LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES ISSUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en points de produit intérieur brut, sauf mention contraire)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
État et organismes divers d'administration centrale						
Solde effectif	-5,2	-5,4	-4,7	-4,3	-4,2	-4,1
Dépense publique	625	631	639	658	678	696
Évolution de la dépense publique en volume	-0,1	-3,6	-1,4	1,9	1,5	1,2
Administrations publiques locales						
Solde effectif	0	-0,3	-0,3	-0,2	0,2	0,4
Dépense publique	295	312	322	329	329	331
Évolution de la dépense publique en volume	0,1	1	0,9	0,2	-1,9	-1
Administrations de sécurité sociale						
Solde effectif	0,4	0,7	0,6	0,7	0,9	1
Dépense publique	704	730	761	779	798	817
Évolution de la dépense publique en volume	-2,4	-0,5	1,7	0,3	0,7	0,6

Source : texte adopté par la commission des finances.

*

* *

Article 4 **Trajectoire d'effort structurel**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe un objectif d'effort structurel pour les années 2022 à 2027 en points de PIB potentiel. Cet objectif est décomposé en mesures nouvelles en prélèvements obligatoires et en effort en dépenses y compris les crédits d'impôts.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a modifié la trajectoire d'effort structurel dans le sens d'une trajectoire plus rapide vers l'équilibre.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

Avant d'adopter cet article, la commission des finances a adopté un amendement du Gouvernement mettant à jour la trajectoire d'effort structurel. Elle implique un effort structurel total plus important que dans le texte initial.

L'article 1 A de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de programmation des finances publiques « *détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ». L'effort structurel correspond à l'incidence des mesures nouvelles sur l'ajustement structurel, il s'agit donc de la composante discrétionnaire de l'évolution du solde structurel.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Le présent article fixe l'objectif d'effort structurel pour l'ensemble des administrations publiques, et le décompose en mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et en effort en dépenses. Les crédits d'impôts, qui faisaient l'objet d'une présentation distincte dans la précédente loi de programmation, sont intégrés à cet effort en dépenses.

DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT STRUCTUREL DANS LE TEXTE INITIAL

(en points de PIB potentiel)

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	- 4,2	- 4,0	- 3,7	- 3,4	- 3,1	- 2,8
Ajustement structurel	0,9	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Effort structurel	- 0,2	1,3	0,3	0,4	0,5	0,3
<i>Dont :</i>						
<i>Contribution des mesures nouvelles en PO</i>	- 0,3	0,0	- 0,5	- 0,1	0,0	0,0
<i>Effort en dépenses (y compris crédits d'impôts)</i>	0,1	1,3	0,8	0,5	0,5	0,3

Source : article 2 et présent article du projet de loi initial.

L'effort structurel initialement prévu, négatif en 2022, était important en 2023 (1,3 point de PIB potentiel) avant de s'établir entre 0,3 et 0,5 point jusqu'à la fin de la période de programmation. L'ajustement structurel demeurait faible en 2023 du fait d'une importante variation non-discrétionnaire du solde structurel (- 1,1 point de PIB potentiel), puis se stabilisait à 0,3 point par an.

Cette trajectoire illustre le choix du Gouvernement et de sa majorité de faire porter l'effort structurel sur la dépense publique. L'effort structurel reposait en effet sur un **effort en dépenses** de 1,3 point du PIB potentiel en 2023, de 0,8 point en 2024, de 0,5 point en 2025 et 2026, puis de 0,3 point en 2027.

En revanche, l'effort structurel ne reposait pas sur les prélèvements obligatoires (PO). Après une baisse en 2022, la contribution des PO au solde structurel était neutre en 2023 et en fin de période, mais négative en 2024 et 2025.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat, après avoir renforcé la trajectoire du solde structurel vers l'équilibre aux articles 2 et 3 du présent projet de loi, a amendé l'article 4 en conséquence, en établissant un ajustement structurel plus important pour chaque année de la période de programmation, à l'exception de 2024.

DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT STRUCTUREL DANS LE TEXTE DU SÉNAT

(en points de PIB potentiel)

Année	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	- 4,3	- 3,6	- 3,6	- 2,5	- 2,2	- 1,7
Ajustement structurel	0,9	0,7	0	1,1	0,4	0,4
Effort structurel	- 0,2	1,4	0,4	1,2	0,5	0,5
<i>Dont :</i>						
<i>Contribution des mesures nouvelles en PO</i>	- 0,3	0,0	- 0,5	- 0,1	0,0	0,0
<i>Effort en dépenses (y compris crédits d'impôts)</i>	0,1	1,4	0,9	1,3	0,5	0,5

Source : article 2 et présent article adoptés par le Sénat.

La trajectoire adoptée par le Sénat accentue la contribution de la dépense publique à l'effort structurel, sans mesures nouvelles en matière de prélèvements obligatoires par rapport à la projection du Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté un amendement mettant à jour le tableau décomposant l'effort structurel. Cette évolution est la conséquence de l'adaptation des prévisions de solde et d'ajustement structurel en lien avec les projections macroéconomiques associées à la nouvelle lecture du projet de loi.

Par rapport au dispositif initial, la nouvelle trajectoire implique un effort structurel sur l'ensemble de la période de programmation de 3,3 points de PIB potentiel. En particulier, l'effort structurel pour l'année 2023 atteint 1,7 point de PIB potentiel (+ 0,4 point par rapport au texte initial) sous l'effet d'un effort en dépenses plus important (+ 0,8 point).

DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT STRUCTUREL DANS LE TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

(en points de PIB potentiel)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel	- 4,1	- 3,7	- 3,3	- 2,9	- 2,7
Ajustement structurel	0,1	0,5	0,4	0,3	0,2
Effort structurel	1,7	0,5	0,4	0,4	0,3
<i>Dont :</i>					
<i>Contribution des mesures nouvelles en PO</i>	- 0,3	0,0	0,2	0,1	0,0
<i>Effort en dépenses (y compris crédits d'impôts)</i>	2,1	0,5	0,2	0,3	0,3

Source : article 2 et présent article adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

*

* *

Article 5 **Mécanisme de correction**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article précise les modalités d'application du mécanisme de correction prévu par l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il prévoit que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel en cas d'écart important dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Examen du dispositif par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

L'article 62 de la LOLF définit le mécanisme de correction à mettre en œuvre dès lors qu'un **écart important** est identifié par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) en matière de solde structurel par rapport aux orientations pluriannuelles de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) en vigueur.

En application de ce dispositif, le HCFP rend, en vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec la trajectoire de solde structurel – dirigée vers l'atteinte de l'objectif de moyen terme (OMT) au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) – définie dans la LPFP.

Aux termes du II l'article 62 de la LOLF auquel renvoie le présent article pour sa définition, un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. Ces écarts correspondent aux seuils fixés

par le *six pack*⁽¹⁾ dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) européen.

Selon le présent article, le Gouvernement doit, lors de l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes au Parlement :

– exposer les raisons de l'écart important s'il est constaté, dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent ;

– indiquer les mesures de correction envisagées, dont il est tenu compte au plus tard dans les prochains projet de loi de finances de l'année et projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de **circonstances exceptionnelles** répondant aux conditions fixées à l'article 3 du TSCG et conduisant à s'écarter de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement. Les circonstances exceptionnelles sont constatées par le HCFP dans son avis rendu public et joint au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. La levée de la clause des circonstances exceptionnelles doit être explicitement prononcée par le HCFP, à la demande du Gouvernement ou dans l'avis précité.

Le TSCG prévoit, outre l'obligation d'assurer une « *convergence rapide* » vers l'OMT, que le mécanisme de correction prévu au niveau national comporte l'obligation de « *mettre en œuvre des mesures visant à corriger [les écarts importants] sur une période déterminée* ». Cette période n'est pas prévue dans la LOLF. Le présent article précise, à l'instar du délai prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel dans un **délai maximal de deux ans** à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

(1) Article 6 du Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 6

**Plafond annuel des mesures nouvelles afférentes
aux prélèvements obligatoires**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour la période 2023-2027, un plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires. Il prévoit que les mesures nouvelles ne doivent pas conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de plus de 7 milliards d'euros en 2023, de plus de 5 milliards d'euros en 2024, et de plus de 1,5 milliard d'euros par an de 2025 à 2027.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Examen du dispositif par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Modifications apportées par la commission des finances en nouvelle lecture

Avant d'adopter cet article, la commission des finances a adopté un amendement du Gouvernement pour tenir compte de la nouvelle trajectoire des finances publiques et de la modulation dans le temps des mesures de réduction des prélèvements obligatoires.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, le présent article fixait, pour chaque année de la période 2023-2027, un plafond de l'incidence des mesures nouvelles relatives au montant des prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, et ce à compter du 1^{er} juillet 2022 – soit à partir du début de la XVI^e législature.

La trajectoire des mesures nouvelles au sens du présent article permettait donc de suivre l'évolution des prélèvements obligatoires strictement imputables aux décisions prises sous l'actuelle législature.

PLAFOND ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Incidence de l'ensemble des mesures	- 7	- 5	- 1,5	- 1,5	- 1,5
<i>Dont incidence relative aux dépenses fiscales</i>	- 1	0	0	0	0
<i>Dont incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicable aux cotisations sociales</i>	- 1	0	0	0	0

Source : présent article dans sa version initiale.

Ces montants étaient systématiquement négatifs ; ils dessinaient ainsi une réduction mesurée des prélèvements obligatoires sur la durée de la programmation.

Plus particulièrement, les mesures de dépenses fiscales et les mesures relatives aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales faisaient l'objet d'un plafond annuel spécifique, respectivement de - 1 milliard d'euros en 2023, puis de 0 milliard d'euros pour le reste de la période de programmation. Aucune mesure nouvelle relevant de ces catégories n'était donc envisagée après 2023 si son incidence budgétaire était négative.

En l'espèce, la programmation envisagée ne couvrait pas les mesures prises par les collectivités territoriales – modifications de taux et exonérations d'impôts locaux – et par les organismes gérés par les partenaires sociaux et relevant du champ des administrations publiques – notamment l'assurance chômage et les régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

Ainsi, en 2023, les mesures nouvelles ne devaient pas conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de plus de 7 milliards d'euros, puis de 5 milliards d'euros en 2024 et de 1,5 milliard d'euros pour les années suivantes. Ces valeurs avaient été établies conformément à la perspective d'un achèvement 2024 de la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), alors que cet achèvement est désormais envisagé ultérieurement et au plus tard en 2027.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté un amendement du Gouvernement reflétant, sur le dispositif du présent article, les ajustements de la trajectoire des

finances publiques. Les plafonds illustrent également l'étalement dans le temps de la poursuite de la réduction des prélèvements obligatoires.

**PLAFOND ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES
EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Incidence de l'ensemble des mesures	- 5,0	- 2,0	- 3,0	- 2,0	- 3,0
<i>Dont incidence relative aux dépenses fiscales</i>	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 1,0
<i>Dont incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicable aux cotisations sociales</i>	- 1,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : présent article adopté par la commission des finances en nouvelle lecture.

L'incidence budgétaire maximale des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires autorisée est désormais de 15 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, contre 16,5 milliards d'euros dans la rédaction initiale.

*

* *

Article 7

Encadrement dans la durée des dépenses fiscales

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article fixait une durée maximale d'application de quatre ans pour les dépenses fiscales nouvellement créées, lorsqu'elles ont un caractère incitatif ou constituent une aide sectorielle. Les prorogations de dépenses fiscales étaient également limitées à une période maximale de quatre ans.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté, modifié par des amendements en commission des finances et en séance publique, avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a modifié cet article par des amendements similaires à ceux qui avaient été adoptés à l'Assemblée nationale avant le rejet du texte. Il a ainsi abaissé à trois ans la durée d'application maximale des dépenses fiscales nouvellement créées et de celles faisant l'objet d'une prorogation. Il a en outre conditionné la prorogation des dépenses fiscales à la réalisation d'une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et précisant l'efficacité et le coût de celle-ci.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a élargi le champ d'application de cet article en prévoyant que l'encadrement dans la durée des dépenses fiscales s'applique à l'ensemble des mesures nouvellement créées, qu'elles aient ou non un caractère incitatif ou d'aide sectorielle.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait que, lorsqu'elles ont un caractère incitatif ou constituent une aide sectorielle, les **dépenses fiscales** créées à compter du 1^{er} janvier 2023 ont un **délai d'application maximal de quatre ans**, précisé dans le texte qui les institue. De plus, les dépenses fiscales ne pouvaient être prorogées que pour une période maximale de quatre ans.

Cet article s'inscrivait dans la continuité des deux lois de programmation précédentes qui ont prévu, depuis 2014, des modalités de bornage dans le temps des dépenses fiscales nouvellement créées ou faisant l'objet d'une extension. L'article 21 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 avait prévu pour la première fois que les créations et extensions de dépenses fiscales devaient être réexaminées au plus tard trois ans après la date de leur entrée en vigueur. L'article 20 de la LPFP 2018-2022 avait porté à quatre ans, à compter du 1^{er} janvier 2018, la durée maximale des créations et extensions de

dépenses fiscales. Le présent article renforçait ce bornage en prévoyant que les prorogations de dépenses fiscales sont également concernées par cette durée d'application limitée à quatre ans.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article, modifié par plusieurs amendements.

En commission des finances, un amendement de M. Joël Giraud et des membres du groupe Renaissance avait été adopté, visant à **conditionner la prorogation des dépenses fiscales à la réalisation par le Gouvernement d'une évaluation** des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure, précisant l'efficacité et le coût de celle-ci. Cet amendement avait de nouveau été adopté en séance publique, complété à l'initiative du rapporteur général par deux sous-amendements rédactionnels et un sous-amendement de précision prévoyant la présentation de cette évaluation par le Gouvernement au Parlement.

En séance publique, l'Assemblée nationale avait par ailleurs adopté un amendement de M. Daniel Labaronne et deux de ses collègues **réduisant à trois ans la durée d'application maximale des dépenses fiscales** nouvellement créées et de celles faisant l'objet d'une prorogation.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a **adopté des amendements identiques à ceux qui avaient été retenus à l'Assemblée nationale** avant le rejet du texte :

– un amendement de M. Rémi Féraud et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain abaissant à trois ans la durée d'application maximale des dépenses fiscales nouvellement créées et de celles faisant l'objet d'une prorogation ;

– un amendement du Gouvernement reprenant le dispositif adopté en séance publique à l'Assemblée nationale conditionnant la prorogation des dépenses fiscales à la réalisation d'une évaluation préalable.

Elle a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, M. Jean-François Husson.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article après l'avoir modifié à l'initiative de M. Philippe Brun et des membres du groupe Socialistes et apparentés (membre de l'intergroupe Nupes) afin d'étendre aux dépenses fiscales sans caractère incitatif ou ne constituant pas une aide sectorielle, la durée maximale d'application de trois ans prévue pour les mesures nouvellement créées.

*

* *

Article 8 **Plafond des taxes affectées**

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article réaffirmait le principe de plafonnement des taxes affectées à des personnes morales autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les organismes de sécurité sociale.

Cet article reconduisait également la limite applicable aux plafonds de ces taxes affectées, introduite par la LPFP 2018-2022. Il était à nouveau proposé que chaque plafond ne puisse être fixé à un niveau supérieur à 105 % du produit prévisionnel de la taxe concernée.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté avant le rejet du texte, sans modification en commission des finances. En séance publique, des amendements avaient été adoptés afin notamment de renforcer l'exigence de justification des dérogations au principe de plafonnement des taxes affectées.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article assorti d'une modification rédactionnelle.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article après l'avoir complété afin de prévoir la remise par le Gouvernement au Parlement d'une liste annuelle des taxes affectées à des personnes morales autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale qui ne font pas l'objet d'un plafonnement, indiquant les raisons de cette absence de plafonnement.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dérogatoires aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les organismes de sécurité sociale sont soumises depuis le 1^{er} janvier 2016 à un principe de plafonnement prévu par les lois de programmation des finances publiques successives ⁽¹⁾.

Dans sa version initiale, le présent article réaffirmait ce **principe de plafonnement des taxes affectées** à des tiers autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale afin que la fraction du

(1) *Articles 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et 18 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

produit de la taxe supérieure au plafond fixé en loi de finances fasse l'objet d'un versement au budget de l'État. Il prévoyait que toute dérogation à ce principe donne lieu à une justification, sans en préciser le support.

Comme la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP 2018-2022), cet article encadrait par ailleurs le niveau des plafonds des taxes affectées. Il prévoyait que, pour chaque exercice, ces plafonds **n'excèdent pas de plus de 5 % le rendement prévisionnel de la taxe** auquel chacun est afférent, ce rendement étant inscrit à l'annexe au PLF de l'exercice concerné prévue au 4° de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article, après l'avoir modifié en séance publique. À l'initiative de M. Mathieu Lefèvre et deux de ses collègues, un amendement avait été adopté afin de prévoir que l'absence de plafonnement ne pouvait être justifiée que par un motif impérieux d'intérêt général. Un amendement rédactionnel du rapporteur général avait par ailleurs été adopté.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article, modifié par deux amendements rédactionnels identiques du Gouvernement et de M. Jean-François Husson, rapporteur général.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a entendu améliorer l'information des parlementaires en vue de l'examen du projet de loi de finances. À cette fin, elle a adopté un amendement de M. Mathieu Lefèvre et plusieurs de ses collègues prévoyant la transmission annuelle par le Gouvernement au Parlement d'une liste des taxes affectées dérogeant au principe du plafonnement, indiquant les motivations de cette dérogation.

Elle a adopté cet article ainsi modifié.

(1) Tome I du fascicule voies et moyens « les évaluations de recettes ». Cette annexe contient, en particulier, la liste des taxes affectées et l'évaluation de leur montant dans un chapitre intitulé « Produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État », en application du 1° du même article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

*

* *

Article 8 bis (nouveau)

Précision des moyens financiers dans la loi déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action de la politique énergétique nationale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article, issu d'un amendement adopté en séance publique au Sénat, prévoit que les lois quinquennales déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action de la politique énergétique nationale précisent les moyens financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté cet article, complété par un amendement créant une stratégie pluriannuelle transmise chaque année par le Gouvernement au Parlement avant le début de la session ordinaire et définissant les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale. Cette stratégie, compatible avec les objectifs et la programmation des moyens financiers définis par les lois de programmation relatives à l'énergie et au climat, peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. Les objectifs de long terme de la politique énergétique nationale

Les objectifs de la politique énergétique nationale sont définis au titre préliminaire du livre I^{er} du code de l'énergie. L'article L. 100-4 de ce code détaille, en particulier, ceux de ces objectifs qui visent à **répondre à l'urgence écologique et climatique**, parmi lesquels figurent notamment :

– la **réduction des émissions de gaz à effet de serre** de 40 % entre 1990 et 2030 et l'atteinte de la **neutralité carbone à l'horizon 2050** ⁽¹⁾ en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050. Cet objectif, précisé par la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, traduit les engagements pris par la France en tant qu'État membre de l'Union européenne dans le cadre de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 ;

– la **réduction de la consommation énergétique finale** (de 50 % en 2050 par rapport à la référence 2012) ;

(1) Aux termes du même article, la neutralité carbone est entendue comme un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre.

– la réduction de la consommation énergétique primaire des **énergies fossiles** (de 40 % en 2030 par rapport à l’année de référence 2012) et le rehaussement de la part des **énergies renouvelables** dans la consommation finale brute d’énergie (à 33 % au moins en 2030) ;

– la **rénovation de l’ensemble du parc immobilier** en fonction des normes « bâtiments basse consommation » ou assimilées à l’horizon 2050 ;

– l’**autonomie énergétique dans les départements et les régions d’outre-mer** à l’horizon 2030, fondée sur un mix de production d’électricité intégralement composé d’énergies renouvelables.

2. Les lois quinquennales de programmation sur l’énergie et le climat

Introduites par une succession d’amendements parlementaires adoptés à l’Assemblée nationale et au Sénat lors de l’examen du projet de loi relative à l’énergie et au climat en 2019 ⁽¹⁾, des lois quinquennales, dites « **lois de programmation sur l’énergie et le climat** » (LPEC), déterminent les objectifs et fixent les priorités d’action de la politique énergétique nationale pour répondre à l’urgence écologique et climatique.

Prévues par le I de l’article L. 100-1 A du code de l’énergie, elles déclinent, pour des périodes successives de cinq ans, certains des objectifs de long terme assignés à la politique énergétique nationale par l’article L. 100-4 du même code.

Le contenu des LPEC

Chacune des lois quinquennales prévues par l’article L. 100-1 A du code de l’énergie précise :

1° Les objectifs de **réduction des émissions de gaz à effet de serre** pour trois périodes successives de cinq ans ;

2° Les objectifs de **réduction de la consommation énergétique finale** et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique primaire fossile, par énergie fossile, pour deux périodes successives de cinq ans, ainsi que les niveaux minimal et maximal des obligations d’économies d’énergie prévues à l’article L. 221-1 du [code de l’énergie], pour une période de cinq ans ;

3° Les objectifs de **développement** et de **stockage des énergies renouvelables** [...] pour deux périodes successives de cinq ans [...] ;

4° Les objectifs de **diversification du mix de production d’électricité**, pour deux périodes successives de cinq ans ;

5° Les objectifs de **rénovation énergétique** dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans [...] ;

6° Les objectifs permettant d’atteindre ou de maintenir l’**autonomie énergétique dans les départements d’outre-mer**.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat.

Alors que la planification énergétique et climatique relève en grande partie du domaine réglementaire, les LPEC constituent un outil législatif de pilotage de la transition. Elles participent en effet à la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, qui relève du domaine de la loi défini par l'article 34 de la Constitution.

L'article L. 100-1 A du code de l'énergie fixait comme objectif que la première LPEC produise ses effets avant le 1^{er} juillet 2023. Des travaux préparatoires ont été engagés par le Gouvernement dans le cadre de la mise en place d'une stratégie française sur l'énergie et le climat.

3. Les autres outils juridiques de planification de la transition énergétique et climatique

Plusieurs dispositifs de pilotage de la transition énergétique (programmation pluriannuelle de l'énergie) et climatique (stratégie nationale bas carbone et budget carbone), créés par le législateur et relevant du domaine réglementaire, doivent, aux termes de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, être compatibles avec les objectifs fixés par la LPEC. Ces dispositifs font l'objet d'une feuille de route commune du Gouvernement, intitulée **stratégie française sur l'énergie et le climat** (SFEC), et devront être révisés en conformité avec la LPEC, après son entrée en vigueur. Plusieurs dispositifs prévus par le droit de l'Union européenne doivent également être définis en conformité avec la LPEC ⁽¹⁾.

(1) Il s'agit du plan national intégré en matière d'énergie et de climat prévu par l'article 3 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, de la stratégie à long terme prévue par l'article 15 du même règlement et de la stratégie de rénovation à long terme (art. 2 bis de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010).

**LES DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES DE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE
ET CLIMATIQUE PRÉVUS PAR LA LOI ET COMPATIBLES AVEC LA LPEC**

Dispositif	Objet	Cadre juridique
stratégie nationale bas-carbone (SNBC)	marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes	– art. L. 222-1 B du code de l'environnement – décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la SNBC
budget carbone (dans le cadre de la SNBC)	plafond national quinquennal des émissions de gaz à effet de serre, décliné par domaines d'activités et catégories de gaz à effet de serre	– art. L. 222-1 A du code de l'environnement – décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la SNBC
programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental afin d'atteindre notamment les objectifs de la LPEC	– art. L. 141-1 du code de l'énergie – décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la PPE

Source : *commission des finances*.

Afin de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des stratégies nationales en matière de climat, d'énergie, de biodiversité et d'économie circulaire, le Gouvernement a par ailleurs créé en juillet 2022 un **secrétariat général à la planification écologique**, placé sous l'autorité de la Première ministre ⁽¹⁾.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Bien que précisée à l'échelle réglementaire, les LPEC se bornent à fixer des objectifs et des priorités d'action. Le présent article propose d'élargir le champ couvert par ces lois en prévoyant qu'elles précisent également les **moyens financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs**.

Cet article résulte d'un amendement de M. Daniel Breuiller et du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, adopté en séance publique au Sénat. Les auteurs de l'amendement souhaitent en particulier rendre possible une meilleure appréciation des moyens alloués à la politique énergétique nationale chaque année en loi de finances, au regard des moyens financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs quinquennaux de cette politique nationale.

Le présent article a été adopté à la faveur du retrait par le Gouvernement d'un amendement proposant une rédaction alternative, inspirée d'un dispositif qui avait été adopté en séance publique par l'Assemblée nationale, avant le rejet du texte, à l'initiative de M. Pierre Cazeneuve. Cette rédaction prévoyait qu'une loi quinquennale, compatible avec la LPEC mais distincte de celle-ci, détermine les

(1) Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

priorités d'action de la politique de transition écologique et les moyens qui lui sont consacrés. Elle prévoyait en outre le principe d'un contrôle par le Parlement et par le Haut Conseil pour le climat de la cohérence entre les objectifs et les moyens prévus par cette nouvelle loi quinquennale.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission a conservé le dispositif issu du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle apportée à l'initiative du rapporteur général.

Par l'adoption du même amendement du rapporteur général, la commission a par ailleurs complété ce dispositif en prévoyant la transmission par le Gouvernement au Parlement, chaque année avant le début de la session ordinaire, d'une stratégie pluriannuelle définissant les financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale. Cette stratégie, compatible avec les objectifs et la programmation des moyens financiers définis par les lois de programmation relatives à l'énergie et au climat, peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

*

* *

CHAPITRE II

Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques centrales

Article 9

Objectif de dépenses de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article instaurait une nouvelle norme de dépenses pour l'État et en établissait la définition. Le « périmètre des dépenses de l'État » remplaçait deux normes introduites par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 : la norme de dépenses pilotables et l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

Le présent article fixait un objectif d'évolution de ce périmètre, défini en milliards d'euros courants, pour chaque année jusqu'à 2027.

Il prévoyait, en complément, que le Gouvernement joint chaque année à l'exposé des motifs du projet de loi de finances une présentation précise et détaillée du périmètre des dépenses de l'État.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté, modifié par deux amendements rédactionnels en séance publique avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a adopté cet article après y avoir apporté des modifications essentiellement techniques, visant notamment à préciser que l'objectif d'évolution du périmètre des dépenses de l'État constituait un plafond plutôt qu'une cible et tendant à ce que la présentation de ce périmètre de dépenses dans l'exposé général des motifs des projets de loi de finances indique sa décomposition selon les composantes définies par le présent article.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article, modifié par trois amendements du Gouvernement apportant des précisions techniques et rédactionnelles à la définition du périmètre des dépenses de l'État et actualisant l'objectif d'évolution annuelle de ce périmètre.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait défini deux agrégats de dépenses de l'État assortis d'une trajectoire, l'un correspondant à une norme globale d'évolution des dépenses de l'État qui permettait d'appréhender l'ensemble des dépenses et l'autre constituant une norme de gestion plus directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires publics, le présent article instaurait **une unique norme de référence pour le pilotage pluriannuel de la dépense publique**, appelée « **périmètre des dépenses de l'État** ».

Le I du présent article fixait la composition de cette nouvelle norme.

La composition du périmètre des dépenses de l'État

En application du I du présent article, le nouveau périmètre des dépenses de l'État comprend :

- les crédits du budget général hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, c'est-à-dire la totalité des missions budgétaires, à l'exception de la mission *Remboursements et dégrèvements* et des programmes 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* et 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* ;
- les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements et la sécurité sociale ;
- les budgets annexes ;
- les dépenses des comptes d'affectation spéciale, hors CAS *Participations financières de l'État* et programmes 755 *Désendettement de l'État* du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* du CAS *Pensions* ;
- les dépenses du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* ;
- les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- le retraitement de flux internes au budget de l'État.

L'objectif de ce nouvel agrégat était d'assurer le suivi de la dépense de l'État sur un périmètre unique et plus exhaustif que la norme des dépenses pilotables de la précédente loi de programmation. Il s'agit ainsi de faire entrer la quasi-totalité des dépenses de l'État dans le champ des dépenses pour lesquelles le Gouvernement se fixe un objectif de maîtrise et de pilotage.

Le II du présent article établissait l'objectif d'évolution de la nouvelle norme de dépenses comme suit :

PÉRIMÈTRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Norme de dépenses pilotables de l'État	480	485	496	501	509
Évolution	-	+ 1 %	+ 2,3 %	+ 1 %	+ 1,6%

Source : présent projet de loi

Aux termes du **III du présent article**, les lois de finances initiales devraient, dans leur exposé des motifs, présenter de façon précise et détaillée le périmètre des

dépenses de l'État, comme ce fut le cas dans le projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté le présent article sans modification en commission des finances et modifié par deux amendements rédactionnels du rapporteur général en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté le présent article, modifié en commission des finances par plusieurs amendements. À l'initiative du rapporteur général, M. Jean-François Husson, la commission des finances a :

- précisé de manière plus explicite que l'objectif d'évolution du périmètre des dépenses de l'État constituait un plafond et non une cible ;
- prévu que la présentation de ce périmètre de dépenses dans l'exposé général des motifs des projets de loi de finances indique sa décomposition selon les composantes définies par le I du présent article.

En commission des finances du Sénat, ont par ailleurs été adoptés un amendement de précision technique ainsi que deux séries d'amendements identiques de M. Jean-François Husson, rapporteur général, et du Gouvernement ayant des objets identiques à ceux qui avaient été adoptés en séance à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article, modifié par trois amendements du Gouvernement :

- actualisant les montants annuels de l'objectif d'évolution du périmètre des dépenses de l'État (PDE) en cohérence avec la nouvelle trajectoire présentée par le Gouvernement ;
- excluant du PDE les crédits du programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ;
- apportant une précision rédactionnelle relative à la composition du PDE.

(1) *Présentation détaillée au 1. de l'annexe, intitulé « La nouvelle définition du périmètre des dépenses de l'État ».*

*

* *

Article 10

Objectif d'exécution des schémas d'emplois pour la période 2023-2027

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article déterminait un objectif d'évolution de l'emploi pour l'État et ses opérateurs pour les années 2023 à 2027. Exprimé en équivalents temps plein, l'objectif visé sur cette période était la stabilité des schémas d'emploi.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a modifié le présent article afin de préciser que l'objectif d'exécution des schémas d'emplois constituait un plafond et non une cible. En séance publique, le Sénat a de nouveau modifié cet article afin de substituer à la stabilité des schémas d'emplois prévue par le dispositif initial une baisse de 5 % entre 2023 et 2027.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté cet article après l'avoir modifié pour retenir l'objectif initial de stabilité globale des emplois exprimés en équivalents temps plein entre 2023 et 2027. Elle a conservé la formulation du Sénat exprimant cet objectif comme un plafond plutôt que comme une cible.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait un objectif d'exécution pour les **schémas d'emplois de l'État et de ses opérateurs**. Sur l'ensemble de la période de programmation 2023-2027, ceux-ci seraient fixés pour viser la **stabilité globale des emplois** exprimés en équivalents temps plein (ETP).

La précédente loi de programmation avait prévu que l'exécution des schémas d'emplois sur la période allant de 2018 à 2022 devait se traduire par une réduction des emplois de l'État et de ses opérateurs de 50 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au moins ⁽¹⁾. De manière originale, le présent article fixait un objectif relatif aux schémas d'emplois (exprimé en ETP) et non plus à l'incidence de ceux-ci sur les plafonds des emplois de l'État et de ses opérateurs (en ETPT). Il simplifiait ainsi la mesure et le suivi de cet objectif en retenant une logique de flux plutôt qu'une logique de stock.

(1) Article 10 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Sur l'ensemble de la période de programmation, les créations d'emplois au bénéfice de certains ministères (notamment, en 2023, les ministères de l'intérieur, de la justice et des armées) seraient directement compensées par des schémas d'emplois négatifs dans d'autres ministères, le cas échéant au cours des exercices budgétaires ultérieurs.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté deux modifications au présent article :

– en commission des finances, un amendement de M. Jean-François Husson, rapporteur général, a été adopté afin de préciser que l'objectif d'exécution des schémas d'emplois constituait un plafond et non une cible ;

– en séance publique, à l'initiative de Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ce plafond a été revu à la baisse par l'introduction d'un objectif de réduction de 5 % de l'exécution des schémas d'emplois entre 2023 et 2027, en lieu et place de la stabilité prévue par le dispositif initial.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission a adopté cet article, modifié par un amendement de M. Charles Sitzenstuhl et plusieurs de ses collègues rétablissant l'objectif de stabilité globale des emplois exprimés en équivalents temps plein entre 2023 et 2027 proposé par le texte initial. Elle a toutefois conservé l'apport du Sénat visant à exprimer cet objectif comme un plafond plutôt que comme une cible.

*

* *

Article 11

Plafond des autorisations d'emplois pour le budget général et les opérateurs de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article fixait à 1 % l'augmentation maximale autorisée entre le plafond des autorisations d'emplois par ministère figurant en loi de finances initiale et la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Une norme équivalente était définie pour les opérateurs de l'État, dont le plafond des autorisations d'emplois spécialisé par mission voté en loi de finances initiale ne pouvait pas augmenter de plus de 5 % par rapport à la consommation de la dernière exécution constatée.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant le rejet du texte, cet article a été adopté après avoir été modifié en séance publique par un amendement visant à réduire progressivement, de 5 % à 3 % entre 2024 et 2027, l'écart autorisé entre le plafond des emplois des opérateurs de l'État voté en loi de finances et la consommation d'emplois de la dernière année exécutée connue.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a modifié le texte en retenant, en commission des finances, le dispositif adopté en séance publique à l'Assemblée nationale introduisant une réduction progressive de la norme applicable au plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Afin notamment de **réduire la vacance sous plafond d'autorisations d'emplois**, la précédente loi de programmation des finances publiques ⁽¹⁾ avait prévu, en ce qui concerne l'État, que le plafond des autorisations d'emplois voté en loi de finances initiale, par ministère, ne pouvait excéder de plus de 1 % la dernière consommation d'emplois constatée, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois intervenus ou prévus depuis l'année d'exécution et des éventuelles mesures de transfert entre ministères ou de périmètre entre l'État et d'autres entités (établissements publics, collectivités, *etc.*)

Dans sa version initiale, **le I du présent article** reconduisait pour la période de programmation 2023-2027 cet objectif d'évolution du **plafond des**

(1) Article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

autorisations d'emplois de l'État – par ministère sur le périmètre du budget général et par budget annexe – de telle manière que le plafond voté en loi de finances initiale ne soit pas supérieur de **1 %** à la consommation des emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ⁽¹⁾, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois – c'est-à-dire des créations et suppressions de postes –, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

Le II du présent article fixait pour sa part une règle équivalente pour les **opérateurs de l'État**. L'objectif d'évolution du plafond d'autorisations d'emplois de ces opérateurs, spécialisé par mission, était ainsi déterminé de telle manière que le plafond voté en loi de finances initiale ne soit pas supérieur de **5 %** à la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ⁽²⁾, également corrigée de l'incidence des schémas d'emplois et des éventuelles mesures de transfert et de périmètre. Cette nouvelle disposition s'articulait donc avec la réforme de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit que la seconde partie de la loi de finances initiale doit comporter le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État ⁽³⁾.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté le présent article, modifié en séance publique par un amendement de M. Charles Sitzenstuhl et plusieurs de ses collègues visant à réduire progressivement l'écart autorisé entre le plafond des emplois des opérateurs de l'État voté en loi de finances et la consommation d'emplois de la dernière exécution constatée, hors incidence des schémas d'emplois et des mesures de transfert et de périmètre. Cet amendement proposait de fixer le taux maximal de dépassement de cette dernière consommation constatée à 5 % en 2024, 4 % en 2025 et 2026 et 3 % en 2027.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article, modifié en commission des finances par un amendement du Gouvernement identique à celui qui avait été retenu en séance publique à l'Assemblée nationale. Concernant le plafond des emplois des opérateurs de l'État, le Sénat a ainsi retenu un taux maximal annuel de dépassement de la dernière consommation constatée à 5 % en 2024, 4 % en 2025 et 2026 et 3 % en 2027.

(1) Ou, avant l'exercice 2023, loi de règlement du budget et d'approbation des comptes.

(2) Cette consommation est détaillée dans les rapports annuels de performances joints au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

(3) 2° bis du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dans sa rédaction résultant de l'article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Depuis 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs était toutefois déjà fixé chaque année par la loi de finances conformément à l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 12
**Programmation du budget de l'État pour chaque mission
du budget général en crédits de paiement**

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article fixait les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour le triennal 2023-2025.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté cet article après avoir actualisé les montants des plafonds de crédits par mission du budget général et prévu l'imputation sur ces plafonds, chaque année de 2025 à 2027, d'économies issues notamment de revues de dépenses.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Conformément au 5° de l'article 1^{er} B de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾, le présent article fixait dans sa version initiale les **plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État** pour le triennal 2023-2025. À la différence des précédentes lois de programmation des finances publiques ⁽²⁾, concernant les missions dont certains programmes portent des crédits relatifs aux charges de la dette ou d'autres crédits évaluatifs, il fixait des plafonds de crédits pour la totalité de la mission tout en isolant les programmes concernés. Les crédits continuaient par ailleurs d'être présentés hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Aux termes du présent article, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général augmentaient de 42,6 milliards d'euros entre le niveau fixé en loi de finances initiale pour 2022 – retraité au format 2023 – et 2025, soit une augmentation de 12,2 % en trois ans. Corrigée de la charge de la dette et des crédits évaluatifs, cette hausse était programmée à 8 %.

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

(2) Voir l'article 15 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL DANS LE TEXTE INITIAL

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

Crédits de paiement	LFI 2022	LFI 2022 format 2023	2023	2024	2025	Écart 2025 / LFI 2022 format 2023
Action extérieure de l'État	2,9	2,9	3,1	3,1	3,1	+ 0,2
Administration générale et territoriale de l'État	3,6	3,6	3,7	4,1	4,5	+ 0,9
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,8	3,1	3,6	3,6	3,6	+ 0,5
Aide publique au développement	5,1	5,1	5,9	6,3	7,0	+ 1,9
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,1	2,1	1,9	1,9	1,8	- 0,3
Cohésion des territoires	17,2	17,2	17,8	18,3	18,5	+ 1,3
Conseil et contrôle de l'État	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	+ 0,1
Crédits non répartis	0,5	0,5	1,9	0,9	1,4	+ 0,9
Culture	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7	+ 0,4
Défense	40,9	40,9	43,9	47,0	50,0	+ 9,1
Direction de l'action du Gouvernement	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	+ 0,0
Écologie, développement et mobilité durables	20,4	20,6	26,5	24,6	24,6	+ 4,0
<i>dont programme 355 Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État</i>	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	- 0,1
<i>dont programme 345 Service public de l'énergie</i>	8,4	8,4	12,0	10,0	10,0	+ 1,6
Écologie, développement et mobilité durables hors programmes 345 et 355	11,1	11,3	13,6	13,7	13,9	+ 2,6
Économie	3,8	4,1	3,7	4,0	4,2	+ 0,1
Engagements financiers de l'État	44,3	44,3	60,2	55,4	58,8	+ 14,5
<i>dont programmes 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État et 369 Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19</i>	40,5	40,5	57,4	53,4	57,4	+ 16,9
Engagements financiers de l'État hors programmes 117 et 369	3,8	3,8	2,8	2,0	1,4	- 2,4
Enseignement scolaire	56,5	56,5	60,2	62,0	62,8	+ 6,3
Gestion des finances publiques	7,4	7,4	8,0	8,0	8,1	+ 0,7
Immigration, asile et intégration	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	+ 0,2
Investir pour la France de 2030	7,0	7,0	6,1	7,1	8,5	+ 1,5
Justice	8,9	8,9	9,6	10,1	10,7	+ 1,8
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	+ 0,0
Outre-mer	2,4	2,1	2,4	2,5	2,5	+ 0,4
Plan de relance	13,0	13,0	4,4	2,5	0,6	- 12,4
Plan d'urgence face à la crise sanitaire	0,2	0,2	-	-	-	- 0,2
Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	+ 0,1
Recherche et enseignement supérieur	29,0	29,1	30,6	31,3	31,9	+ 2,8
Régimes sociaux et de retraite	6,1	6,0	6,1	6,2	6,3	+ 0,3
Relations avec les collectivités territoriales	4,3	4,3	4,4	4,3	4,2	- 0,1

Crédits de paiement	LFI 2022	LFI 2022 format 2023	2023	2024	2025	Écart 2025 / LFI 2022 format 2023
Santé	1,3	1,3	3,4	2,6	2,1	+ 0,8
<i>dont programme 379</i> Compensations à la Sécurité sociale (FRR et dons de vaccins)	–	–	1,9	1,0	0,5	+ 0,5
Santé hors programme 379	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	+ 0,3
Sécurités	14,7	14,7	15,8	16,3	16,8	+ 2,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	27,6	27,7	29,8	30,3	31,1	+ 3,4
Sport, jeunesse et vie associative	1,7	1,7	1,8	1,6	1,5	– 0,2
Transformation et fonction publiques	0,8	0,8	1,1	0,8	0,6	– 0,2
Travail et emploi	14,5	14,5	20,7	16,9	16,2	+ 1,7
Total	347,4	348,0	385,5	380,8	390,6	+ 42,6
Total hors programmes portants des crédits évaluatifs	297,6	298,2	313,2	315,4	322,0	+ 23,8

Source : commission des finances, à partir des données du présent article.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

À l'initiative du Gouvernement, la commission a actualisé les montants des plafonds de crédits de paiement des missions du budget général, en cohérence avec la nouvelle programmation proposée. Ce faisant, elle a prévu des plafonds relatifs à l'année 2026, conformément à la durée de programmation minimale de trois années civiles prévue par l'article 1^{er} C de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL MODIFIÉS EN NOUVELLE LECTURE

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

Crédits de paiement	LFI 2023	LFI 2023 format 2024	2024	2025	2026	Écart 2026 / LFI 2023 format 2024
Action extérieure de l'État	3,1	3,1	3,3	3,4	3,4	+ 0,3
Administration générale et territoriale de l'État	3,7	3,5	3,9	4,3	4,6	+ 1,1
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,6	3,6	4,5	4,5	4,6	+ 1,0
Aide publique au développement	5,9	5,9	5,9	6,4	6,9	+ 1,0

Crédits de paiement	LFI 2023	LFI 2023 format 2024	2024	2025	2026	Écart 2026 / LFI 2023 format 2024
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	- 0,2
Cohésion des territoires	17,9	17,9	19,4	19,7	20,2	+ 2,3
Conseil et contrôle de l'État	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	+ 0,0
Crédits non répartis	1,2	1,2	0,5	0,2	0,2	- 1,0
Culture	3,5	3,5	3,7	3,8	3,8	+ 0,3
Défense	43,9	43,9	47,2	50,5	53,7	+ 9,8
Direction de l'action du Gouvernement	0,9	0,9	1	1	1	+ 0,1
Écologie, développement et mobilité durables	36,6	35,7	20,7	25,6	26,3	- 9,4
<i>dont programme 345 Service public de l'énergie et indemnité exceptionnelle carburant</i>	21,7	21,7	5,5	9,8	9,9	- 11,8
<i>hors programme 345 et indemnité exceptionnelle carburant</i>	14,9	14	15,2	15,8	16,4	+ 2,4
Économie	7,7	7,7	4,1	3,9	3,9	- 3,8
Engagements financiers de l'État (*)	60,3	61,2	60,8	66	71	+ 9,8
Enseignement scolaire	60,3	60,3	64,2	65,1	65,4	+ 5,1
Gestion des finances publiques	8	8	8,3	8,4	8,3	+ 0,3
Immigration, asile et intégration	2	2	2,2	2,2	2,3	+ 0,3
Investir pour la France de 2030	6,1	6,1	7,7	8,5	7,7	+ 1,6
Justice	9,6	9,6	10,1	10,7	10,7	+ 1,1
Médias, livre et industries culturelles	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	+ 0,0
Outre-mer	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	+ 0,1
Plan de relance	4,4	4,4	1,4	0,7	0,6	- 3,8
Pouvoirs publics	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	+ 0,1
Recherche et enseignement supérieur	30,6	30,6	31,6	32,1	32,7	+ 2,1
Régimes sociaux et de retraite	6,1	6,2	6,2	6,4	6,4	+ 0,2
Relations avec les collectivités territoriales	4,5	4,5	4,3	4,2	4,2	- 0,3
<i>dont dispositifs exceptionnels</i>	0,4	0,4	0,1	0	0	- 0,4
<i>hors dispositifs exceptionnels</i>	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	+ 0,1
Santé	3,4	3,4	2,3	1,9	2	- 1,4
<i>dont programme 379 Compensation à la Sécurité sociale (FRR et dons de vaccins)</i>	1,9	1,9	0,9	0,4	0,5	- 1,4
<i>dont autres programmes</i>	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	+ 0,1
Sécurité	15,8	16,1	16,5	17	17,5	+ 1,4
Solidarité, insertion et égalité des chances	29,4	29,4	30,7	31,8	32,9	+ 3,5

Crédits de paiement	LFI 2023	LFI 2023 format 2024	2024	2025	2026	Écart 2026 / LFI 2023 format 2024
Sport, jeunesse et vie associative	1,8	1,8	1,8	1,6	1,6	- 0,2
Transformation et fonction publiques	1,2	1,1	1,1	0,8	0,8	- 0,3
Travail et emploi	20,7	20,7	22,4	22,4	21,6	+ 0,9

(*) Le programme 355 est rattaché à la mission *Engagements financiers de l'État* à compter du PLF 2024. Il était auparavant rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Source : commission des finances, à partir des données du présent article tel qu'adopté en commission en nouvelle lecture.

Par l'adoption du même amendement du Gouvernement, la commission a prévu que 6 milliards d'euros d'économies réalisées chaque année de 2025 à 2027 sur le périmètre des dépenses de l'État défini à l'article 9, notamment dans le cadre de revues de dépenses, seront en partie imputés sur les plafonds de crédits prévus au présent article. Des économies pour un même montant sont par ailleurs prévues par l'article 17 modifié en nouvelle lecture dans le champ des administrations de sécurité sociale.

*
* *

Article 13

Montant maximal des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2023-2027

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article évalue les concours financiers de l'État aux collectivités pour les années 2023 à 2027. Ils sont prévus en légère progression en valeur sur la période.

Il prévoit également le périmètre des concours « plafonnés ».

Examen du dispositif par le Sénat

La rédaction issue du Sénat extrait de « l'enveloppe normée » des concours financiers plafonnés la fraction de TVA allouée aux régions en remplacement de leur DGF.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui actualise l'évaluation des concours financiers sur la base de la loi de finances pour 2023 et du projet de loi de finances pour 2024, et qui distingue, au sein des concours financiers plafonnés, entre les prélèvements sur les recettes de l'État et les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

La commission des finances a ensuite adopté l'article ainsi amendé.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

En premier lieu, cet article évaluait les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2023 à 2027.

Cette trajectoire est en euros courants et ne prend pas en compte l'inflation.

ÉVOLUTION PROGRAMMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	53,15	53,31	53,89	54,37	54,57
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6,70	7	7,30	7,50	7,40
Autres concours	46,45	46,31	46,59	46,87	47,17

Source : projet de loi de programmation déposé par le Gouvernement.

Ces concours comprennent :

– les prélèvements sur les recettes de l'État (PSR) versés aux collectivités ;

– les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) ;

– la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions en remplacement de leur DGF depuis 2018.

Cet article plafonne le montant global des concours financiers.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le FCTVA et la TVA affectée aux régions en remplacement de la DGF ⁽¹⁾ ont été extraits de l'enveloppe des concours « plafonnés ». Le dynamisme spécifique de ces concours (lié à l'investissement local pour le FCTVA et à la croissance de l'économie ainsi qu'à l'inflation pour le rendement de la TVA), qui peut être substantiellement différent des prévisions, risquait de réduire les montants disponibles pour le reste des concours au sein de l'enveloppe des concours financiers, celle-ci étant prévue comme stable sur la période. Comme l'a relevé le Sénat (rapport de M. Jean-François Husson sur le présent projet de loi de programmation), la trajectoire sur la période 2018-2022 a été dépassée à hauteur de 9,11 milliards d'euros (cumulés), dont 1,32 milliard pour le FCTVA et 50 millions d'euros pour la fraction de TVA « DGF » des régions.

Les montants maximaux des concours financiers correspondent à la ligne « *Autres concours* » du tableau. L'enveloppe normée augmenterait donc de 720 millions sur la période. Les deux autres lignes constituent donc des montants indicatifs. Contrairement à la programmation 2018 à 2022, il n'était pas initialement proposé d'extraire des concours plafonnés la TVA affectée aux régions, contrairement au FCTVA.

Notons qu'au sens du présent article, la trajectoire des concours est invalidée dès l'année 2023 : ils s'élèvent en 2023 à 55,3 milliards d'euros (selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales – OFGL ⁽²⁾) contre 53,15 milliards prévus dans le texte déposé par le Gouvernement.

Enfin, notons que certains concours, retracés dans le tableau suivant, ne sont pas inclus dans l'enveloppe normée ni évalués dans le tableau du présent article.

(1) *Les fractions de TVA qui ont remplacé des recettes fiscales locales (telles que la cotisation sur la valeur ajoutée) ne sont en revanche par définition pas incluses dans les concours plafonnés.*

(2) « *Les finances des collectivités locales en 2023* », juillet 2023.

CONCOURS NON INCLUS DANS LA PROGRAMMATION

Concours	Montant en 2023
Amendes de police de la circulation et des radars reversées aux collectivités (crédits du CAS <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>)	618 millions d’euros
Fonds d’accélération de la transition écologique dans les territoires (crédits mission Écologie)	2 milliards d’euros
Subventions de fonctionnement et d’équipement d’autres ministères que celui chargé des collectivités territoriales (crédits budgétaires hors mission RCT)	5 milliards d’euros
Fraction complémentaire de TVA versée aux départements (fonds de sauvegarde)	278 millions d’euros

Source : commission des finances à partir du rapport 2023 de l’Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

Ce sont ainsi près de 8 milliards d’euros de concours qui ne sont ainsi pas inclus dans le plafonnement.

Selon l’OFGL, les PSR exceptionnels (les « filets de sécurité » face à l’inflation créés par la première loi de finances rectificative pour 2022 et la loi de finances pour 2023) sont inclus dans l’enveloppe normée au moins pour 2023 (le PSR de soutien face à l’inflation est abondé en 2023 à hauteur de 1,5 milliard d’euros, avec en plus 430 millions d’euros inscrits pour des versements décaissés en 2023 au titre de l’année 2022 ⁽¹⁾).

L’Assemblée nationale a rejeté cet article.

II. L’EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement ⁽²⁾ pour distinguer la trajectoire de la TVA affectée aux régions en remplacement de leur ancienne DGF de l’enveloppe normée et donc l’exclure du plafonnement, afin d’écartier « *un risque de minoration des autres concours financiers en cas de dynamisme de cette ressource supérieure aux prévisions actuellement disponibles* », notamment en cas de persistance du contexte inflationniste ⁽³⁾.

Cet amendement fait apparaître le montant du produit de TVA transféré aux régions et celui des autres concours financiers une fois le premier montant retranché, et précise que ce produit de TVA n’entre pas dans le plafonnement des concours financiers (au même titre que le FCTVA).

(1) Le montant définitivement exécuté au titre de ce PSR pour 2022, après ajustement en fonction des montants réellement dus sur la base des comptes clos 2022 des collectivités s’élève à 404 millions d’euros.

(2) Amendement COM-105 de Jean François Husson.

(3) Rapport de M. Jean François Husson, rapporteur général, sur le présent projet de loi de programmation.

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE TEXTE DU SÉNAT

(en milliards d'euros courants)

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	53,15	53,31	53,89	54,37	54,57
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6,70	7	7,30	7,50	7,40
TVA « DGF » des régions	5,09	5,24	5,4	5,56	5,73
Autres concours	41,36	41,07	41,19	41,31	41,44

Source : article 13 du présent projet de loi adopté par le Sénat en première lecture.

Dans l'hypothèse retenue par le Sénat, la TVA des régions augmenterait donc de 640 millions sur la période, hors plafonnement.

La commission des finances du Sénat a également adopté un amendement rédactionnel du Gouvernement.

En séance publique, le Sénat a adopté le présent article dans la rédaction établie par sa commission des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général rappelle que le plafonnement des concours financiers de l'État, qui sont des dépenses ou des moindres recettes pesant sur son budget, contribue à la maîtrise des comptes publics.

Par ailleurs, si les concours de l'État sont plafonnés, la fiscalité transférée et la fiscalité locale, ressources pourtant très dynamiques, ne le sont pas. Or, les recettes locales sont aujourd'hui structurellement en hausse avec le dynamisme de la TVA transférée (+ 9,2 % en 2022, + 5,1 % en 2023 et +4 % sont prévus en 2024 ⁽¹⁾) et la revalorisation annuelle des bases foncières ⁽²⁾ (+3,4 % en 2022, +7,1 % en 2023 et +5 % attendus en 2024 ⁽³⁾). Le rapporteur général observe également que le plafonnement des concours financiers de l'État par les lois de programmation 2014-2019 et 2018-2022 n'a pas fait obstacle à la forte croissance des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités sur la période (+ 13,4 % entre 2014 et 2022, + 26 milliards d'euros selon les calculs du Rapporteur général).

Le Rapporteur général estime toutefois que la trajectoire restait perfectible, et pouvait *a minima* être clarifiée.

En premier lieu, le dynamisme spontané de la TVA peut justifier que la fraction remplaçant la DGF des régions reste exclue du plafonnement. En 2023,

(1) Banque postale, Note de conjoncture septembre 2023.

(2) Calculée par rapport à l'IPCH de novembre n-2 à novembre n-1.

(3) Banque postale, même source.

cette fraction de TVA s'élève à 5,1 milliards d'euros (4,2 milliards en 2018, première année de perception, soit une progression de près d'un milliard supplémentaire en 5 ans, tandis que la DGF des départements et du bloc communal était stabilisée, avant d'augmenter de 320 millions d'euros en 2023, et d'un montant encore à définir dans le PLF pour 2024).

Des interrogations demeuraient en outre sur la trajectoire. Il semblait ainsi opportun de préciser les hypothèses d'évolutions des composantes des concours financiers, en distinguant au moins les PSR des crédits de la mission RCT.

La commission des finances, suivant l'avis favorable du Rapporteur général, a adopté un amendement du Gouvernement qui répond à ces observations. En premier lieu, il ne remet pas en cause le texte du Sénat en ce qu'il a retiré de l'enveloppe normée la fraction de TVA affectée aux régions en remplacement de leur DGF. En deuxième lieu, au sein des concours plafonnés, il enrichit le détail de l'évaluation en distinguant entre les PSR et les crédits de la mission RCT. Enfin, il actualise les montants des concours financiers sur la base des dispositions de la loi de finances pour 2023 et du projet de loi de finances pour 2024.

La commission des finances a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 14

Évolution du ration entre les dépenses défavorables et les dépenses mixtes ou favorables

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait que le ratio entre les dépenses défavorables à l'environnement, telles que définies par le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé à chaque projet de loi de finances depuis celui pour 2021 (soit le « budget vert »), et les dépenses considérées comme favorables et mixtes au sens de ce même rapport, diminue de 10 % entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2027.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a modifié cet article en associant, au numérateur du ratio, les dépenses mixtes aux dépenses défavorables à l'environnement, et en rehaussant à 20 % l'objectif de baisse du ratio ainsi modifié.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article après l'avoir modifié. Elle a retenu le ratio proposé par le texte initial en portant à nouveau les dépenses mixtes au dénominateur, rehaussé l'objectif de baisse de ce ratio à 30 % tout en excluant du calcul les dépenses liées aux mesures de relance et exprimé cet objectif sous forme de plancher. Elle a complété ce dispositif en prévoyant l'évaluation par le Gouvernement, au cours de la période de référence de cet objectif, des dépenses budgétaires et fiscales aujourd'hui neutres ou non cotées.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, le présent article fixait une trajectoire de **baisse de 10 % du ratio entre, d'une part, les dépenses défavorables à l'environnement et, d'autre part, les dépenses dont l'impact sur l'environnement est favorable et mixte**, entre la loi de finances initiale pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2027. Il prenait pour référence les cotations du budget vert de l'État figurant au sein du rapport sur l'impact environnemental du budget, annexé chaque année au projet de loi de finances depuis celui pour l'année 2021 ⁽¹⁾.

(1) Ce rapport est prévu par le 6° du I de l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

D'après les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur général, le ratio de référence pour la loi de finances initiale pour 2022 s'établissait à **0,27**. Une baisse de 10 % de ce ratio supposait, toutes choses égales par ailleurs :

– une **hausse d'environ 4,5 milliards d'euros des dépenses favorables** ou mixtes en 2027 par rapport à 2022 (à niveau stable de dépenses brunes) ;

– une **baisse d'environ 1 milliard d'euros des dépenses brunes** en 2027 par rapport à 2022 (à niveau stable de dépenses favorables ou mixtes).

La référence retenue, soit la loi de finances initiale pour l'année 2022, correspondait à une année dont les résultats obtenus sont particulièrement bons d'un point de vue environnemental, grâce aux crédits du plan de relance. Elle n'intégrait pas les dépenses brunes liées aux mesures de soutien face à la hausse des coûts de l'énergie (bouclier tarifaire, remise à la pompe ou aide aux entreprises énérgo-intensives) puisque les crédits afférents à ces dépenses ont été ouverts au cours de l'année 2022.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte par la commission des finances, le Sénat a entendu renforcer l'objectif posé par le présent article :

– par deux amendements identiques de M. Daniel Breuiller et plusieurs de ses collègues et Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues, l'objectif de baisse du ratio prévu par cet article a été porté à 20 % entre la LFI 2022 et le PLF 2027 ;

– à l'initiative de M. Daniel Breuiller et plusieurs de ses collègues, les dépenses mixtes ont été portées au numérateur du ratio, aux côtés des dépenses défavorables à l'environnement, de sorte que leur diminution sur la période participerait à la réalisation de l'objectif fixé par le présent article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Par un amendement de M. Alexandre Holroyd, sous-amendé par le rapporteur général, la commission des finances a modifié les paramètres de cet objectif de diminution des dépenses défavorables à l'environnement entre la LFI 2022 et le PLF 2027, en :

– retenant le ratio proposé par le texte initial, rapportant le montant des dépenses défavorables à celui des dépenses favorables et mixtes ;

– rehaussant l’objectif de diminution de ce ratio à 30 %, en excluant les dépenses liées aux mesures de relance, ce qui correspond à une baisse de 20 % en incluant ces dépenses.

À l’initiative de Mme Lisa Belluco et plusieurs de ses collègues, la commission a par ailleurs exprimé cet objectif comme un plancher. Par un amendement de M. Mathieu Lefèvre et plusieurs de ses collègues, elle a prévu l’évaluation par le Gouvernement, au cours de la période de référence de cet objectif, des dépenses budgétaires et fiscales aujourd’hui neutres ou non cotées.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 15

Instrument de pilotage des dispositifs d'aide aux entreprises

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article fixait une durée maximale de cinq ans pour les créations, extensions ou prolongations d'aides aux entreprises à compter du 1^{er} janvier 2023. Il prévoyait que le Gouvernement présente une évaluation de chaque dispositif d'aide avant son extension ou sa prolongation.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article amendé pour réduire la durée maximale de l'application des dispositifs d'aides aux entreprises à trois ans, avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article amendé pour circonscrire le champ de l'article aux aides accordées par l'État et ajouter la publication des dispositifs concernés par arrêté.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article avec trois modifications : le champ de l'article n'est plus limité à l'État, la durée maximale est à nouveau fixée à trois ans et la liste des dispositifs peut être communiquée par document usuel.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Les aides aux entreprises constituent un périmètre dépourvu de définition juridique. Elles recouvrent à tout le moins les dépenses fiscales et budgétaires accordées au bénéfice des entreprises, sans faire l'objet, à ce jour, de recensement précis de la part du Gouvernement.

Le présent article visait à introduire une mesure de pilotage des nouvelles aides créées au bénéfice des entreprises ⁽¹⁾. Il était ainsi initialement prévu que toute aide faisant l'objet d'une création ou d'une prolongation à partir du 1^{er} janvier 2023 serait créée ou prolongée pour une **durée maximale de cinq ans**.

Par ailleurs, les extensions ou prolongations intervenant après la même date devaient faire l'objet d'une **évaluation préalable par le Gouvernement**, présentée au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de l'année au cours de laquelle le dispositif d'aide était censé prendre fin. Cette évaluation avait pour contenu la présentation des bénéficiaires de la mesure et l'évaluation de son efficacité, ainsi que son coût. Ce suivi systématique devait contribuer à rationaliser les aides accordées aux entreprises.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article modifié par un amendement de MM. Daniel Labaronne, Mathieu Lefèvre et Charles

(1) L'article 7 du présent projet de loi, qui propose de borner dans le temps les dépenses fiscales nouvellement créées, a également vocation à s'appliquer aux aides aux entreprises visées par le présent article.

Sitzenstuhl ramenant la durée maximale de la création ou de la prolongation des dispositifs d'aide aux entreprises à trois ans.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté deux amendements de M. Jean-François Husson, rapporteur, ayant pour effet de :

– restreindre le champ de l'article aux seuls dispositifs instaurés par l'État, ce qui exclut notamment les aides octroyées par les collectivités territoriales ;

– prévoir, par l'ajout d'un III, que le ministre chargé du budget établit par arrêté la liste des dispositifs soumis au présent article.

Le Sénat a adopté l'article ainsi modifié.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté un amendement du rapporteur, proposant de revenir sur la restriction introduite par le Sénat, laquelle avait pour effet d'exclure du champ de l'article les aides aux entreprises octroyées par les collectivités territoriales (notamment les régions). Celles-ci sont, selon le recensement effectué par Bpifrance⁽¹⁾, plus nombreuses que les aides publiques nationales. Or, cet article vise en effet à garantir un meilleur suivi de toutes les aides, de leur coût pour les finances publiques et de leur articulation, indépendamment de leur origine.

L'adoption d'amendements identiques de M. Philippe Brun et de MM. Lefèvre et Labaronne a ramené la durée maximale de la création ou de la prolongation des dispositifs d'aide aux entreprises à trois ans.

Enfin, un amendement de M. Lefèvre a modifié le III en retirant la mention d'un arrêté du ministre chargé du budget. Ainsi, pour plus de lisibilité, la liste des dispositifs couverts par le présent article pourra être transmise dans la documentation budgétaire.

(1) Bpifrance, *La base nationale des aides publiques aux entreprises (en ligne)*.

*

* *

CHAPITRE III

Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales

Article 16

Objectif d'évolution des dépenses locales de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités locales

Résumé du dispositif proposé

Dans sa version initiale, cet article prévoit un objectif d'évolution des dépenses locales de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités territoriales sur la période 2023-2027. La trajectoire correspond à l'inflation anticipée, minorée de 0,5 point chaque année. Elle équivaut donc à une baisse en volume des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités de 0,5 % par an.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

L'Assemblée a rejeté cet article en première lecture.

Examen du dispositif par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement pour retirer les AIS des dépenses prises en compte pour suivre l'objectif de DRF.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté un amendement du Gouvernement pour actualiser l'objectif d'évolution des DRF sur la base des dernières hypothèses d'inflation disponibles, tout en le maintenant à une baisse en volume de 0,5 % par an.

Elle a ensuite adopté quatre amendements identiques, sous-amendé par le Rapporteur général, pour retraiter l'objectif de DRF des dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Elle n'a cependant pas adopté l'article ainsi amendé.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Cet article fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement locales (DRF) sur la période 2023-2027.

OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN %

Année	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses de fonctionnement	3,8	2,5	1,6	1,3	1,3

Source : présent projet de loi de programmation.

La trajectoire correspond à l'inflation anticipée, minorée de 0,5 point chaque année. Elle équivaut donc à une baisse en volume des DRF des collectivités de 0,5 % par an.

Cet objectif était complété par le dispositif prévu à l'article 23 du présent projet de loi de programmation qui le déclinait pour chaque strate de collectivités locales. L'article 23 prévoyait en outre, en cas de dépassement par une collectivité, d'éventuelles mesures de sanctions : privation de dotations de soutien à l'investissement, conclusion d'un accord de retour à la trajectoire et, en cas de nouveau dépassement, reprise financière par l'État. Néanmoins, ce dispositif a été rejeté par l'Assemblée nationale et supprimé par le Sénat (voir commentaire de l'article 23).

La commission des finances avait adopté un amendement de notre collègue M. Mathieu Lefèvre, pour préciser que la contribution des collectivités à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique tient compte « *de l'évolution tendancielle de leurs recettes sur la période couverte par la loi de programmation.* »⁽¹⁾ L'esprit de cet amendement invitait à intégrer l'éventuelle hausse ou baisse des recettes locales (par exemple fiscales) pour ajuster leur participation à l'effort national.

Cet article 16 a ensuite été adopté en commission des finances (avant le rejet de l'ensemble du texte par la commission) mais a néanmoins ensuite été rejeté par l'Assemblée nationale.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat ne s'est pas opposée au principe d'une baisse en volume de 0,5 % par an des DRF. Elle a néanmoins souhaité un effort « *équitable entre les administrations centrales et locales pour consolider les comptes publiques* » en durcissant la trajectoire des dépenses de l'État⁽²⁾.

La commission des finances du Sénat a donc adopté cet article sans modification. En séance publique, après un avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement, le Sénat a cependant adopté trois amendements

(1) Amendement n° CF60.

(2) Rapport de M. Jean François Husson, rapporteur général, sur le présent projet de loi.

identiques ⁽¹⁾ pour retraiter les DRF des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Il est prévu que les modalités de retraitement de ces dépenses soient précisées par décret.

Les auteurs souhaitaient ainsi retirer de l'objectif de dépense ces allocations individuelles de solidarité (AIS) dans la mesure où elles ne sont pas « pilotables » et représentent 30 % du budget des départements. Le Gouvernement n'a pas exprimé d'opposition sur le principe de ce retraitement, mais a objecté :

– qu'il n'avait pas de sens dans le cadre d'un article qui pose un simple objectif (comme le présent article) mais avait plutôt sa place dans le cadre du dispositif contraignant de l'article 23 ;

– qu'il était préférable de définir par décret les dépenses à retraiter (qui ne recouperaient pas nécessairement que les seules AIS) après une concertation avec les départements.

Le Sénat a ensuite adopté l'article 16 ainsi amendé.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

S'agissant du principe même d'un objectif de dépenses pour les collectivités locales, le Rapporteur général estime que la bonne santé financière des collectivités locales, due en partie au dynamisme des transferts financiers de l'État, rend nécessaire leur contribution à la maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques, comme l'a d'ailleurs exposé récemment la Cour des comptes ⁽²⁾. L'encadrement des dépenses locales de fonctionnement permet de préserver une capacité d'autofinancement et donc des marges de manœuvres suffisantes pour financer l'investissement sans recours excessif à l'emprunt, dont le coût financier tend par ailleurs à se renchérir avec la hausse des taux d'intérêt. Les recettes locales, notamment fiscales, résultent d'impôts payés par les contribuables ; les dépenses locales financent des services publics dont profitent les citoyens. Dès lors, il est indispensable d'associer les collectivités à la maîtrise d'ensemble des finances publiques.

S'agissant du retraitement des AIS, le Rapporteur général observe que l'identification objective de dépenses locales « pilotables » et non pilotables n'est pas aisée.

Il est vrai néanmoins que les AIS évoluent suivant des causes essentiellement exogènes, comme la démographie et la conjoncture économique et sociale.

(1) Amendements n° 25 rectifié de M. Arnaud Bazin (*Les Républicains*), n° 40 de M. Rémi Féraud (*Socialiste, Écologiste et Républicain*) et n° 76 rectifié de Mme Maryse Carrère (*Rassemblement Démocratique et Social Européen*).

(2) Rapport annuel sur les finances publiques locales – fascicule I (juillet 2023).

La commission des finances, avec l'avis favorable du Rapporteur général, a d'abord adopté un amendement du Gouvernement, qui actualise l'objectif d'évolution des DRF sur la base des dernières hypothèses d'inflation disponibles au moment de l'examen du présent projet de loi en nouvelle lecture. Il correspond toujours à une baisse en volume des DRF de 0,5 % par an.

Elle a ensuite adopté quatre amendements identiques⁽¹⁾ ainsi qu'un sous-amendement du Rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement. Le dispositif qui en résulte prévoit le retraitement des dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) (par les départements) de l'objectif de DRF. Ce retraitement complète celui des AIS, prévu par le Sénat et qui n'a pas été remis en cause par la commission des finances.

La commission des finances n'a cependant pas adopté l'article ainsi amendé.

*

* *

(1) Amendements de nos collègues Véronique Louwagie (LR), Marie Christine Dalloz (LR), Philippe Brun (Socialistes et apparentés) et Michel Castellani (LIOT).

CHAPITRE IV

Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale

Article 17

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, cet article fixait l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) à un niveau équivalent à 21,8 % du produit intérieur (brut) pour les années 2023, 2024 et 2025. Il fixait également le niveau maximal de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 244,1 milliards d'euros en 2023, 249,7 milliards d'euros en 2024 et 256,4 milliards d'euros en 2025 et précisait les taux d'évolution maximaux des sous-objectifs de l'ONDAM pour les mêmes années.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant de rejeter l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article, modifié par plusieurs amendements rédactionnels en commission et en séance.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté le dispositif proposé par le Gouvernement après y avoir intégré l'objectif des dépenses des ROBSS et du FSV qui figurait à l'annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, ainsi que les montants maximaux de l'ONDAM tels qu'ils résultent des taux d'évolution figurant dans le rapport annexé au texte déposé.

Modifications adoptées par la commission des finances

La commission a adopté deux amendements du Gouvernement visant, l'un, à actualiser l'article compte tenu de l'ensemble des informations nouvelles et des dernières données de la programmation et, l'autre, à prévoir des économies d'un montant de 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027 à la suite des revues de dépenses.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, cet article déterminait, en application du 3^o de l'article 1^{er} B de la loi organique n^o 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ⁽¹⁾, le niveau maximal de l'objectif de dépenses des ROBSS et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour les années 2023 à 2025, ainsi que le plafond et les taux d'évolution maximaux de l'ONDAM pour ces mêmes années. Avant de rejeter

(1) Créé lors de la révision du cadre organique résultant de l'adoption de la loi organique n^o 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, cet article reprend des dispositions présentes auparavant à l'article 2 de la loi organique n^o 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Le 3^o dispose que les lois de programmation des finances publiques déterminent « l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes et le taux d'évolution de ses sous-objectifs ».

l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale l'avait adopté, modifié en commission et en séance par plusieurs amendements rédactionnels.

A. L'OBJECTIF DE DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Le texte initial du projet de loi de programmation des finances publiques fixait un objectif de dépenses des ROBSS, en euros et en pourcentage du PIB, pour la période triennale allant de 2023 à 2025. L'objectif fixé en volume était de 601,8 milliards d'euros en 2023, 627,3 milliards d'euros en 2024 et 650,3 milliards d'euros en 2025. Rapportées au produit intérieur brut, lui aussi en augmentation au cours de la période⁽¹⁾, ces dépenses devaient représenter 21,8 % de la richesse nationale au cours des trois années considérées.

OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS ET DU FSV PROPOSÉ PAR LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

(en pourcentage et en milliards d'euros courants)

ROBSS et FSV	2023	2024	2025
En % du PIB	21,8	21,8	21,8
En milliards d'euros courants	601,8	627,3	650,3
Évolution annuelle (%)		4,2	3,7

Source : commission des finances, d'après l'article 17 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

La progression proposée du niveau de dépenses maximales des ROBSS sur la période était de 8 %, alors que la précédente loi de programmation des finances publiques (LPPF)⁽²⁾ retenait une évolution de l'ordre de 4 % sur trois ans. Le rythme annuel de progression des dépenses des ROBSS était également plus rapide que celui qui avait été fixé par la LPPF précédente, laquelle prévoyait une hausse de 2,1 % entre 2018 et 2019 et de 2,2 % entre 2019 et 2020. La branche vieillesse et, dans une moindre mesure, la branche autonomie et la branche famille expliquaient la part la plus importante de cette progression entre 2023 et 2025

(1) Rappelons que figurait parmi les hypothèses du scénario macroéconomique 2022-2027 retenu dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 une croissance annuelle du produit intérieur brut de 1,6 % en 2023, 1,6 % en 2024 et 1,7 % en 2025.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

PRÉVISION DES DÉPENSES DES BRANCHES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2023	2025	Évolution en pourcentage entre 2023 et 2025	Évolution en volume entre 2023 et 2025
Maladie	238,3	249,4	4,7	+ 11,1
ATMP	14,8	15,5	4,7	+ 0,7
Famille	55,3	59,8	8,1	+ 4,5
Vieillesse	273,3	303,3	11,0	+ 30
Autonomie	37,3	40,5	8,6	+ 3,2

Source : commission des finances à partir du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Il convient de noter qu'au contraire de la précédente, cette programmation inclut l'objectif de dépenses du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui assure le financement d'avantages vieillesse à caractère non contributif, dont les dépenses étaient estimées, au moment du dépôt du texte initial du projet de loi de programmation, à 19,3 milliards d'euros en 2023, 19,7 milliards d'euros en 2024 et 20 milliards d'euros en 2025⁽¹⁾. Par ailleurs, était anticipé par le scénario de finances publiques sous-jacent au texte initial du projet de loi de programmation des finances publiques un maintien de l'inflation à un niveau élevé : 4,3 % en 2023, 3 % en 2024, 2,1 % en 2025. Ainsi, l'augmentation réelle de l'objectif de dépenses des ROBSS devait être proche de 1,2 % en 2024 et 1,6 % en 2025.

B. L'OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE (ONDAM) ET SES SOUS-OBJECTIFS

Le texte initial fixait aux dépenses relevant du champ de l'ONDAM un plafond pour chacune des années couvertes par l'article : 244,1 milliards d'euros en 2023, 249,7 milliards d'euros en 2024 et 256,4 milliards d'euros en 2025.

PLAFOND DE L'ONDAM PROPOSÉ PAR LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

(en milliards d'euros courants et en pourcentage)

	2023	2024	2025
En milliards d'euros	244,1	249,7	256,4
Évolution annuelle (%)		2,3	2,724

Source : commission des finances d'après l'article 17 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

L'évolution proposée du plafond de l'ONDAM devait atteindre 5 % entre 2023 et 2025, contre une évolution de 4,7 % prévue entre 2018 et 2020 dans la LPPF pour 2018 à 2022. Le rythme annuel de croissance resterait compris entre 2,3 % et 2,7 %, proche du rythme de croissance annuelle de 2,3 % prévu dans le

(1) Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

cadre de la dernière LPFP. En revanche, témoignant de la réduction des dépenses liées à la crise sanitaire et à la pandémie de covid-19, le rythme de croissance prévu par le projet de loi de programmation était nettement inférieur à celui observé depuis 2020, qui a atteint 9,6 % en 2020 et 9,4 % en 2021.

Enfin, le texte initial de l'article fixait les taux maximaux d'évolution annuelle des sous-objectifs de l'ONDAM.

**TAUX MAXIMAUX D'ÉVOLUTION ANNUELLE DES SOUS-OBJECTIFS DE L'ONDAM
PROPOSÉS PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

(en pourcentage)

Sous-objectifs ONDAM	2023	2024	2025
Soins de ville	2,9	2,3	2,3
Établissements de santé	4,1	2,9	2,8
Établissements et services pour personnes âgées	5,1	4,8	4,8
Établissements et services pour personnes handicapées	5,2	3,1	3,1
Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement	1,7	2,0	2,0
Autres prises en charge	3,9	3,2	3,2

Source : article 17 du texte initial.

Les taux plus élevés retenus pour l'année 2023, compris entre 1,7 % et 5,2 %, témoignaient des effets de l'inflation sur les dépenses des établissements de santé, des établissements et services pour personnes âgées et des établissements et services pour personnes handicapées, ainsi que des effets du « Ségur de la santé ».

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté deux amendements identiques COM-93 du rapporteur, M. Jean-François Husson, et COM-44 de Mme Élisabeth Doineau, au nom de la commission des affaires sociales, saisie pour avis, afin que soit intégré au dispositif l'objectif de dépenses des ROBSS et du FSV pour l'année 2026 qui figurait à l'annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

**MONTANT MAXIMAL DE L'OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS ET DU FSV
TEL QU'IL RÉSULTE DES TRAVAUX DU SÉNAT**

	2023	2024	2025	2026
En % du PIB	21,8	21,8	21,8	21,8
En milliards d'euros courants	601,8	627,3	650,3	669

Source : article 17 du texte adopté par le Sénat.

La commission des finances a également adopté un amendement COM-45 de Mme Élisabeth Doineau, au nom de la commission des affaires sociales, visant à inscrire dans l'article les montants maximaux de l'ONDAM pour 2026 et 2027

tels qu'ils résultent des taux d'évolution précisés dans le rapport annexé au projet de loi de programmation ⁽¹⁾.

**PLAFOND DE L'ONDAM POUR LES ANNÉES 2023 À 2027
TEL QU'IL RÉSULTE DES TRAVAUX DU SÉNAT**

(en milliards d'euros courants)

2023	2024	2025	2026	2027
244,1	249,7	256,4	263,1	269,9

Source : article 17 du texte adopté par le Sénat

Elle a en outre adopté deux amendements rédactionnels COM-58 et COM-59 du Gouvernement.

En séance publique, le Sénat a adopté l'article ainsi modifié.

Il convient de noter que ces modifications, si elles intègrent au dispositif proposé des éléments par ailleurs connus ou susceptibles d'être déduits des éléments connus, rompent le parallélisme des formes avec le texte de l'article 12, que le Sénat avait adopté sans modification et qui s'en tient, pour les plafonds des crédits des missions du budget général de l'État, au principe d'une programmation triennale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté deux amendements du Gouvernement.

Le premier a pour objet d'actualiser l'article compte tenu de l'ensemble des informations nouvelles et des dernières données de la programmation pluriannuelle et à étendre la programmation aux années 2026 et 2027. Il vise à assurer ainsi la cohérence de l'article avec la loi de financement et la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ⁽²⁾ et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

(1) « La progression de l'Ondam serait de 2,7 % en 2024 et 2025, après 3,7 % en 2023 (hors Covid), puis de 2,6 % en 2026 et 2027 » (p. 57 du rapport annexé au texte initial du projet de loi de programmation).

(2) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 et loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

MONTANT MAXIMAL DE L'OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS ET DU FSV

	2023	2024	2025	2026	2027
En % du PIB	21,7	21,9	21,9	21,9	21,8
En milliards d'euros courants	610,9	641,8	665,2	685,8	705,4

Source : texte adopté par la commission des finances.

**PLAFOND DE L'ONDAM POUR LES ANNÉES 2023 À 2027
TEL QU'IL RÉSULTE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES**

(en milliards d'euros courants)

2023	2024	2025	2026	2027
247,6	254	262,5	270,1	278

Source : texte adopté par la commission des finances.

**TAUX MAXIMAUX D'ÉVOLUTION ANNUELLE DES SOUS-OBJECTIFS DE L'ONDAM
TEL QU'IL RÉSULTE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES**

(en pourcentage)

Sous-objetsifs ONDAM	2023	2024	2025	2026	2027
Soins de ville	3,7	3,5	3,0	2,7	2,7
Établissements de santé	5,2	3,2	2,6	2,7	2,8
Établissements et services pour personnes âgées	6,7	4,6	4,8	4,5	4,2
Établissements et services pour personnes handicapées	6,5	3,4	3,1	3,1	3,1
Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement	6,5	-4,7	3,4	3,4	3,4
Autres prises en charge	10,2	4,6	4,9	4,9	4,9

Source : texte adopté par la commission des finances.

Le second amendement complète le dispositif de l'article en prévoyant que des économies issues de revues de dépenses instaurées par la loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾ et par l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques, représentant un montant de 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027, seront imputées sur les dépenses des administrations de sécurité sociale.

(1) Article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

*

* *

Article 18

Encadrement des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, cet article fixait un objectif de stabilisation à périmètre constant, en valeur et en moyenne au cours de la période allant de 2023 à 2027, des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de celles de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP).

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Alors que la commission des finances avait adopté cet article sans modification, l'Assemblée nationale a rejeté cet article avant de rejeter l'ensemble du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a substitué à l'exigence de stabilité des dépenses un objectif de non-augmentation.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté le texte issu des travaux du Sénat sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, cet article prévoyait que les montants de dépenses de gestion administrative prévus par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées à compter du 1^{er} octobre 2022 entre l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et entre l'État et l'ERAFP soient stables sur la période allant de 2023 à 2027, cette exigence de stabilité s'appliquant en valeur et en moyenne.

Si ce dispositif prolongeait l'encadrement des dépenses de gestion des régimes obligatoires de sécurité sociale et de l'ERAFP prévu par la précédente loi de programmation des finances publiques qui fixait, à périmètre constant, un objectif de réduction des dépenses de 1,5 % en valeur et en moyenne annuelle ⁽¹⁾, il tenait compte des efforts déjà réalisés au cours des années précédentes. Les COG successives ont en effet permis une maîtrise des dépenses de gestion administrative : les dépenses à caractère limitatif, hors investissement, du régime général, qui représente 87 % des dépenses des caisses, ont diminué de 8,76 % entre 2013 et 2019 ⁽²⁾. Si le niveau des économies est hétérogène entre les caisses, la baisse

(1) Article 14 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(2) Annexe II au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

générale des dépenses de gestion traduit les économies permises par les COG 2014-2017 puis par les COG 2018-2022. Aussi le dispositif du texte initial se révélait-il moins contraignant que celui fixé par la précédente loi de programmation des finances publiques, l'objectif de réduction des dépenses en valeur faisant place à une exigence de stabilité.

Si la commission des finances a adopté le dispositif sans modification, l'Assemblée nationale l'a ensuite rejeté en séance publique, avant de rejeter l'ensemble du texte.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement COM-46 de Mme Élisabeth Doineau, au nom de la commission des affaires sociales, saisie pour avis, substituant à l'exigence de stabilité des dépenses une exigence de non-augmentation en valeur et en moyenne annuelle. Il s'agissait de laisser aux organismes de sécurité sociale la latitude nécessaire pour envisager une éventuelle diminution de leurs dépenses de gestion administrative.

En séance publique, après avoir adopté un amendement rédactionnel n° 71 du Gouvernement, le Sénat a adopté l'article ainsi modifié.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté le texte issu des travaux du Sénat sans modification.

*

* *

Article 19

Mise en réserve d'une fraction du montant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, cet article prévoyait la mise en réserve, au début de chaque exercice de la programmation, d'une fraction d'au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Si la commission a adopté cet article après avoir adopté un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale l'a rejeté avant de rejeter l'ensemble du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

En commission, le Sénat a précisé et fixé à 0,3 % le taux de la mise en réserve et spécifié que celui-ci s'appliquait uniformément à l'ensemble des sous-objectifs de l'ONDAM.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a supprimé la disposition prévoyant une application uniforme du taux de réserve de 0,3 % à l'ensemble des sous-objectifs.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Dans sa version initiale, reconduisant à compter du 1^{er} janvier 2023 l'obligation prévue à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾, cet article disposait que serait mise en réserve au début de chaque exercice « *une fraction représentant au moins 0,3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie* ».

Grâce aux projections relatives au taux d'évolution de l'ONDAM et à son montant en euros courants fournies pour les exercices 2023 à 2025 par le II de l'article 17, il était possible d'anticiper l'incidence minimale de cette mise en réserve.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

**INCIDENCE MINIMALE DE LA MISE EN RÉSERVE DE 0,3 %
PRÉVUE POUR L'ONDAM DE 2023 À 2025**

(en milliards d'euros)

	2023	2024	2025
ONDAM	244,1	249,7	256,4
Montant de la mise en réserve	0,73	0,75	0,77

Source : commission des finances d'après le texte initial du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Après que la commission des finances avait adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale l'avait rejeté en séance publique, avant de rejeter l'ensemble du texte.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté l'amendement COM-47 de Mme Élisabeth Doineau, au nom de la commission des affaires sociales, saisie pour avis, visant à une triple modification du dispositif :

- la suppression d'une référence législative superflète, suppression qui était également l'objet de l'amendement rédactionnel adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale ;

- la fixation à 0,3 % du taux de la mise en réserve plutôt qu'à un niveau d'au moins 0,3 % ;

- l'ajout d'un alinéa précisant que ce taux s'applique uniformément à chacun des sous-objectifs de l'ONDAM.

Les sous-objectifs figurant au III de l'article 17 permettent d'anticiper l'incidence de cette mise en réserve sur les différents sous-objectifs de l'ONDAM.

**INCIDENCE DE L'APPLICATION UNIFORME D'UNE MISE EN RÉSERVE DE 0,3 %
AUX SOUS-OBJECTIFS DE L'ONDAM POUR LES ANNÉES 2023 À 2025**

(en milliards d'euros)

	2023	2024	2025
Soins de ville	0,31	0,32	0,33
Établissements de santé	0,30	0,31	0,32
Établissements et services pour personnes âgées	0,05	0,05	0,05
Établissements et services pour personnes handicapées	0,04	0,05	0,05
Fonds d'intervention régional et soutien à l'investissement	0,02	0,02	0,02
Autres prises en charge	0,01	0,01	0,01
ONDAM agrégé			
<i>Montant prévisionnel</i>	244,1	249,7	256,4
<i>Mise en réserve de 0,3 %</i>	0,73	0,75	0,77

Source : commission des finances d'après le texte adopté par Sénat.

En séance publique, le Sénat a adopté l'article ainsi modifié.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté un amendement de M. Mathieu Lefèvre tendant à supprimer la disposition prévoyant une application uniforme du taux de réserve de 0,3 % à l'ensemble des sous-objectifs.

*

* *

Article 20

Instrument de pilotage des « niches sociales »

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article reconduisait à compter du 1^{er} janvier 2023 la durée maximale de trois ans prévue par la LPFP 2018-2022 pour l'application des créations et extensions de dépenses sociales. De plus, il étendait ce bornage temporel aux prorogations des niches sociales.

Le présent article reconduisait également le dispositif de plafonnement des niches sociales prévu par la précédente LPFP, en fixant le montant annuel maximal de ces niches à 14 % d'un agrégat défini comme la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement d'une part, et des exonérations de cotisations non compensées par crédit budgétaire d'autre part.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant le rejet du texte, cet article a été adopté, modifié en séance publique par un amendement visant à conditionner la prorogation de chaque niche sociale à la réalisation par le Gouvernement d'une évaluation des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et précisant l'efficacité et le coût de celle-ci.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission a adopté cet article sans modification

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Évaluées à **79,8 milliards d'euros pour 2023** ⁽¹⁾, les **niches sociales** ⁽²⁾ font l'objet d'un double encadrement en application de l'article 21 la précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP 2018-2022) :

– un **bornage de trois ans** de toutes les niches sociales instituées ou étendues à compter du 1^{er} janvier 2018 ;

– un **plafonnement du montant des niches sociales**, exprimé en pourcentage des recettes. Ce ratio, fixé à 14 %, est déterminé par le rapport entre, au numérateur, les niches sociales, qui englobent le montant annuel des exonérations et abattements d'assiette ainsi que des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale (y compris les allègements généraux), et, au

(1) Annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, prévue par le 4^o de l'article L.O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Les niches sociales sont définies par le même article L.O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale comme : « l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions ».

dénominateur, le total des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (en pratique, uniquement le Fonds de solidarité vieillesse) et des exonérations de cotisations sociales non compensées par des crédits budgétaires.

Dans sa version initiale, le présent article reconduisait la durée maximale d'application de trois ans pour toutes les niches sociales instituées ou étendues à compter du 1^{er} janvier 2023. Il **renforçait la portée de ce bornage en l'étendant aux prorogations de niches sociales** qui interviennent après le 1^{er} janvier 2023. En permettant au Parlement de statuer par un vote, tous les trois ans, sur l'opportunité de maintenir chaque niche sociale, le présent article s'articulait avec le 3^o de l'article L.O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'évaluation, une fois tous les trois ans, de l'efficacité de chaque niche sociale au regard des objectifs poursuivis.

Le présent article prévoyait également la reconduction, pour chacune des années de la période 2023-2027, du plafond des niches sociales, fixé de façon inchangée à 14 % du total des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté en séance publique un amendement de M. Joël Giraud et plusieurs de ses collègues visant à conditionner la prorogation de chaque niche sociale à la réalisation par le Gouvernement d'une évaluation des principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et précisant l'efficacité et le coût de celle-ci.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

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

CHAPITRE I^{ER} Ensemble des administrations publiques

Article 21

Nouveau dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, le présent article prévoyait la création d'un nouveau cadre d'évaluation de la qualité de l'action publique. Il était ainsi proposé la conduite de travaux d'évaluation dont les conclusions seraient rendues au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de chaque année, afin d'éclairer, le cas échéant à l'occasion du printemps de l'évaluation, la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant le rejet du texte, cet article a été adopté après l'adoption en commission des finances et en séance publique d'un amendement visant à faire la liste des doublons de compétences avant le rejet du texte.

Principales modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a ajouté trois compléments à l'article initialement déposé par le gouvernement.

La liste des évaluations doit être fixée par le gouvernement au plus tard un an avant la remise de ces conclusions.

Ces évaluations doivent comporter la liste de toutes personnes ayant contribué directement ou indirectement de quelque manière que ce soit à ces travaux, ainsi que la réponse éventuelle apportée par les personnes et organismes concernés par les travaux aux conclusions des évaluations.

Enfin, il est proposé que l'ensemble des données ayant permis la réalisation des travaux d'évaluation, à l'exception de celles qui doivent rester confidentielles pour un motif légitime et légalement protégé, soient rendues accessibles au public dans un format numérique.

Modifications apportées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article avec plusieurs modifications :

– les évaluations doivent identifier les doublons de compétences et de missions entre administrations ;

- le Gouvernement transmet chaque année une liste de dépenses fiscales d'intérêt particulier, ainsi que la liste des niches sociales arrivant à échéance au cours de l'année ;
- enfin, les dispositifs concernant la communication des données relatives aux personnes et ayant permis la réalisation des travaux sont supprimés.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Le dispositif initialement proposé par le Gouvernement prévoyait la création d'un nouveau cadre d'évaluation de la qualité de l'action publique au sein des administrations.

Il était ainsi prévu qu'au plus tard le 1^{er} avril de chaque année soient transmises au Parlement les conclusions d'évaluations devant être conduites par le Gouvernement et portant sur :

- l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ;

- les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale.

Ces évaluations devaient identifier des propositions d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées.

La date de remise au Parlement des évaluations, fixée au 1^{er} avril, permettait de nourrir le printemps de l'évaluation dont les travaux ont vocation à contribuer à l'examen du projet de loi de finances de l'année suivante.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté cet article, en précisant que ces évaluations dressaient la liste des doublons de compétences et de missions entre les administrations publiques. L'Assemblée nationale avait adopté le présent article ainsi modifié avant de rejeter le projet de loi.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ EN COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances du Sénat a apporté des précisions sur les modalités de l'évaluation annuelle de la qualité de l'action publique prévue par le présent article afin de l'« améliorer pour constituer le point de départ utile à

l'évaluation des politiques publiques » ⁽¹⁾. Le Sénat, en séance publique, l'a ensuite adopté tel que modifié par ces précisions.

Dans un II, le Sénat a proposé d'instituer une phase préalable de définition de la liste des évaluations conduites au titre du présent article : la liste des évaluations à réaliser doit être fixée par le gouvernement au plus tard l'année précédant leur remise au Parlement, qui en est informé lors du dépôt du projet de loi de finances.

L'ajout du Sénat a le mérite de conforter la préparation du travail des administrations et inspections chargées de mener les évaluations et de donner au Parlement la faculté de suggérer au cours de l'automne budgétaire des modifications de la liste envisagée par le Gouvernement.

Dans un III, le Sénat précise les informations devant figurer dans les évaluations :

– une liste des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, entendues ou ayant participé directement ou indirectement à la réalisation des travaux ;

– selon un procédé analogue au dispositif du contradictoire pratiqué par la Cour des comptes, une réponse adressée, le cas échéant, par les personnes ou organismes concernés par les observations ou les conclusions des travaux d'évaluation.

Ces précisions ont pour objet de permettre un droit de réponse des administrations et de fournir une liste exhaustive des auteurs et participants des travaux.

Dans un IV, le Sénat a prévu la mise à disposition du public de « l'ensemble des données utilisées pour la réalisation des évaluations [...] dans un format numérique largement réutilisable », sauf les données dont la confidentialité est légalement protégée.

III. L'ÉTAT DU DROIT DEPUIS LES DÉBATS SUR LA LPFP EN PREMIÈRE LECTURE

A. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

La mise en place d'un dispositif national récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique constitue un engagement de la France auprès de la Commission européenne en 2021 dans le cadre du Plan national de relance et de résilience (PNRR). L'engagement global – ou jalon – consiste en la mise en place d'une meilleure gouvernance de nos dépenses publiques et d'évaluations de leur qualité.

(1) Exposé des motifs, amendement COM-108

Le respect de ce jalon conditionne dès lors le bénéfice de la réception des fonds du plan de relance *NextGenerationEU*. Dans le PNRR, le gouvernement avait décrit en ces termes le dispositif d'évaluation qu'il entendait mettre en œuvre par le présent article : « dans la perspective d'améliorer la qualité des dépenses publiques, les évaluations d'impact des dépenses publiques seront renforcées en lien avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques en 2023 [...] ». »

Dans le même texte, le gouvernement avait insisté sur l'importance accordée à la transparence et à la collaboration avec le Parlement : « Ces évaluations [...] seront portées à haut niveau et associeront les ministères pour mettre à profit leur expertise, ainsi que les parlementaires, notamment dans le cadre mis en place en début de quinquennat du “printemps de l'évaluation”. Ce processus ouvert aura vocation à assurer la transparence et l'objectivité de ces travaux d'évaluation ».

B. LA LOI DE FINANCES POUR 2023

En vue de respecter les engagements pris par la France malgré l'absence de LPFP pour les années 2023 à 2027, l'article 167 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a permis la mise en œuvre d'un dispositif analogue à celui du présent article, en ce qu'il prévoit qu'« en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, un rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées. Le rapport relève notamment les dépenses fiscales inefficaces ou redondantes avec d'autres sources de financement et susceptibles d'être supprimées. Il identifie également les mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées. »

L'article 21 du présent projet de loi de programmation tel que déposé à l'Assemblée nationale et l'article 167 de la loi de finances pour 2023 se distinguent notamment par deux éléments :

– la date ultime de remise du bilan des évaluations est fixée au 1^{er} juin dans l'article de la loi de finances, et non au 1^{er} avril ;

– l'objet et l'orientation des évaluations prévues par l'article 167 de la loi de finances semblent être plus précisément définis. Les évaluations sont menées pour émettre des « propositions de réformes et d'économies ». En outre, il est précisé dans cet article 167 que « les dépenses fiscales inefficaces ou redondantes » font l'objet d'un relevé spécifique dans le rapport associé ;

– l'article 167 prévoit la remise d'« un rapport présentant le bilan [d']évaluations » quand le présent article évoque la publication des conclusions des évaluations.

Le Gouvernement a remis en juillet 2023 au Parlement un bref rapport d'évaluation sur la qualité de l'action publique ⁽¹⁾ en application de l'article 167 de la loi de finance pour 2023.

Les différentes évaluations dont le document fait état n'ont pas été rendues publiques. Il est donc difficile de mesurer la qualité du document ainsi publié, tout comme des évaluations qui le sous-tendent.

Le présent article ne prévoit pas la remise d'un bilan au Parlement mais bien des conclusions des évaluations proprement dites. Il y a lieu d'espérer que cette précision implique l'élaboration d'un document plus substantiel. Le présent dispositif propose en outre une méthodologie de choix des thèmes d'évaluation qui devrait permettre de mieux évaluer la pertinence des sujets qui seraient abordés à l'avenir.

La mesure de la loi de finances pour 2023, destinée à tenir nos engagements provisoirement en l'absence de loi de programmation des finances publiques est dans l'ensemble redondante avec le présent texte.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article avec les modifications suivantes :

– un amendement de M. Charles Sitenstuhl précise que les évaluations annuelles prévues au premier alinéa dressent la liste des doublons de compétences et de missions entre administrations publiques ;

– un amendement de M. Daniel Labaronne, sous-amendé par le rapporteur, prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement la liste des trente dépenses fiscales les plus coûteuses respectivement parmi celles qui arrivent à échéance dans l'année, celles qui ne sont pas bornées dans le temps et celles dont les bénéficiaires sont limités ;

– un amendement de M. Michel Lauzzana, sous-amendé par le rapporteur, ajoute que le Gouvernement remet chaque année au Parlement la liste des niches fiscales arrivant à échéance dans l'année ;

– enfin, un amendement de M. Mathieu Lefèvre supprime une partie des dispositifs ajoutés par le Sénat, soit les alinéas concernant la publication des données relatives aux personnes entendues dans le cadre des évaluations, ainsi que la mise à disposition des données utilisées à un format numérique réutilisable.

(1) *Rapport sur l'évaluation de la qualité de l'action publique, Juillet 2023*

*

* *

CHAPITRE II Administrations publiques centrales

Article 22

Interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale de contracter des emprunts d'une durée supérieure à un an

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article réitère l'interdiction, pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), de contracter des emprunts de plus de douze mois. La Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS) est ajoutée à la liste des organismes bénéficiant d'une dérogation à cette interdiction.

La Banque de développement du Conseil de l'Europe est ajoutée aux organismes prêteurs auprès desquels les emprunts contractés n'entrent pas dans le champ de l'interdiction.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Le présent article a été adopté sans modifications en commission et en séance avant le rejet du texte.

Examen du dispositif par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modifications.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

A. L'INTERDICTION D'EMPRUNTER DES ODAC CONFIRMÉE SOUS RÉSERVE D'UNE NOUVELLE EXCEPTION

Dans sa version initiale, le présent article réitérait le dispositif de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2011 à 2014. Il prorogait ainsi l'**interdiction du recours à l'emprunt pour une durée supérieure à douze mois aux administrations publiques centrales**, à l'exception de l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), la Caisse de la dette publique, le fonds de garantie de dépôts et de résolution et la Société de prises de participation de l'État, auxquels cet article ajoutait la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS). L'objectif de cette interdiction est de limiter les sources d'endettement des ODAC, qui empruntent à un taux plus élevé que l'État, dans un souci de maîtrise des finances publiques.

B. L'AJOUT D'UNE EXEMPTION DES ORGANISMES PRÊTEURS

L'article 8 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 avait modifié l'article 12 de la LPFP pour les années 2011 à 2014, en disposant que l'interdiction d'emprunt « ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement ».

Le présent article ajoutait la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans le champ des organismes auprès desquels l'interdiction d'emprunter ne s'applique pas.

C. L'EXAMEN DU TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Hormis un ajout d'ordre rédactionnel, le Sénat a adopté l'article dans sa rédaction issue du texte proposé en commission.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

CHAPITRE IV Administrations de sécurité sociale

Article 24

Transmission par le Gouvernement de la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale entre différentes catégories d'organismes

Résumé du dispositif et effets principaux

Dans sa version initiale, cet article prévoyait la transmission annuelle au Parlement de la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale entre les régimes et organismes relevant de la loi de financement de la sécurité sociale et d'autres organismes sociaux.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Avant de rejeter l'ensemble du texte, l'Assemblée nationale avait adopté une nouvelle rédaction aux termes de laquelle était avancée au premier mardi d'octobre la date de la transmission prévue et qui précisait que lesdites informations étaient exprimées en points de produit intérieur brut (PIB) et en valeur,

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a précisé que les informations étaient exprimées en pourcentage du PIB et en valeur, pour l'exercice en cours et pour l'exercice à venir, et prévu qu'elles seraient également transmises, pour l'exercice clos, lors du dépôt de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté le texte issu des travaux du Sénat sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Identique dans sa rédaction à l'article 28 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾, dont il convient de noter qu'il n'a jamais été appliqué, l'article 24 du projet de loi prévoyait la transmission par le Gouvernement au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, de la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) entre les agrégats suivants :

- les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) ;
- les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

- les autres régimes d’assurance sociale ;
- les autres organismes dépendant des assurances sociales (ODASS).

Les projections du projet de LPFP et de son rapport annexé montraient que, à l’exception des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), la plupart des composantes des ASSO seraient en excédent tout au long de la période de programmation, notamment parce que les apurements réalisés par la Caisse d’amortissement de la sécurité sociale (CADES) diminuent leur passif. Il convient en outre de noter que certains régimes spéciaux ont, par construction, des recettes égales à leurs dépenses, comme celui porté par le compte d’affectation spéciale *Pensions* ou ceux auxquels l’État verse une subvention d’équilibre – l’effet sur le solde étant alors positif pour les ASSO mais négatif pour les administrations publiques centrales (APUC) – et d’importantes caisses de retraite complémentaire possèdent des réserves dont la mobilisation permet, à charges inchangées, de consolider le résultat.

Avant de rejeter l’ensemble du projet de loi, l’Assemblée nationale avait, en première lecture, adopté cet article dans une rédaction issue de l’amendement n° 73 du rapporteur. L’objet de celle-ci était triple :

- avancer au premier mardi d’octobre la transmission des informations qu’il prévoit, ce qui correspondait mieux au calendrier de dépôt du PLF et du PLFSS et permettait leur appropriation par les membres du Parlement avant leur examen ;

- préciser qu’elles sont exprimées en points de produit intérieur brut et en valeur, en cohérence avec les unités retenues désormais pour certaines orientations pluriannuelles et prévisions mentionnées aux articles 1^{er} A, 1^{er} B, 1^{er} H et 1^{er} I de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ ;

- retenir la même rédaction pour les ROBSS que celle proposée par un autre amendement à l’article 19.

II. L’EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

Adoptant un amendement COM-48 de Mme Elisabeth Doineau, au nom de la commission des affaires sociales, saisie pour avis, la commission des finances du Sénat a substitué au dispositif proposé par le Gouvernement une nouvelle rédaction.

Celle-ci prévoit :

- d’une part, que la décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale soit transmise au plus tard le premier mardi d’octobre et exprimée en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d’euros courants, pour l’exercice en cours et pour l’exercice à venir ;

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

– d’autre part, que soit transmise la décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale concernant l’exercice clos au plus tard le 1^{er} juin ⁽¹⁾.

La rédaction issue de cet amendement ne diffère de celle qu’avait retenue la commission des finances de l’Assemblée nationale que par la précision du fait que la décomposition transmise doit porter sur l’exercice en cours et sur l’exercice à venir et par l’obligation qu’elle prévoit de transmettre également, au plus tard le 1^{er} juin, une décomposition du même solde pour l’exercice clos.

En séance publique, le Sénat a adopté l’article 24 ainsi modifié.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté le texte issu des travaux du Sénat sans modification.

(1) Si la rédaction adoptée par le Sénat ne fait pas directement référence à la loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale, il convient de noter que le 1^{er} juin est la date, fixée par l’article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de l’article 3 de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, avant laquelle le projet de loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale doit avoir été déposé.

*

* *

CHAPITRE V Autres dispositions

Article 25 Bilan de la mise en œuvre de la LPFP

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoyait la transmission au Parlement par le Gouvernement d'un bilan annuel des lois de programmation des finances publiques en vigueur à l'occasion du dépôt de projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, qui se substitue à la loi de règlement.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article avec un amendement du rapporteur précisant les éléments attendus dans le bilan, notamment la déclinaison par sous-secteur.

Modifications adoptées par la commission des finances en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

L'article 26 du présent projet de loi prévoyait que l'article 32 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 – qui prévoit la transmission chaque année, par le Gouvernement, d'un bilan de sa mise en œuvre, ainsi qu'une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans les programmes de stabilité les plus récents et la LPFP 2018-2022 – soit abrogé.

Aussi, le présent article prévoyait la transmission chaque année au Parlement d'un bilan de la mise en œuvre de la présente loi de programmation ainsi que des articles des LPFP antérieures qui resteraient en vigueur ⁽¹⁾.

Ce bilan serait rendu public au moment du dépôt du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

(1) Les articles 17 de la LPFP 2012-2017 et 34 de la LPFP 2014-2019 pourraient rester en vigueur en cas d'adoption de la présente loi de programmation (voir commentaire de l'article 26 infra).

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement de M. Jean-François Husson, rapporteur, qui précise les éléments attendus dans le bilan sur la mise en œuvre de la LPFP en reprenant les dispositions de l'article 32 de la LPFP 2018-2022 précité. Ce bilan devrait ainsi décliner les données d'exécution par sous-secteur d'administration publique et justifier les éventuels écarts aux engagements européens et aux prévisions de la LPFP.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 26

**Abrogation de dispositions de lois de programmation
des finances publiques antérieures**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article proposait l'abrogation des dispositions de plusieurs lois de programmation des finances publiques (LPFP) antérieures encore en vigueur. En particulier, la LPFP pour les années 2018 à 2022 serait entièrement abrogée.

Examen du dispositif par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification avant le rejet du texte.

Position de la commission des finances

La commission a adopté cet article avec un amendement portant sur une coordination entre les dispositions abrogées et le présent projet de loi.

Modifications adoptées par la commission en nouvelle lecture

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF INITIAL

Le présent article prévoyait l'abrogation des dispositions suivantes encore en vigueur des lois de programmation antérieures des finances publiques :

– les dispositions en vigueur de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ⁽¹⁾ ;

– l'article 20 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ⁽²⁾ ;

– les articles 12, 26, 28, 30 et 32 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽³⁾ ;

– l'intégralité de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽⁴⁾.

Recensés dans le tableau suivant, seuls deux articles issus respectivement des lois de programmation pour les années 2012 à 2017 et 2014 à 2019 resteraient en vigueur.

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

(2) *Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.*

(3) *Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.*

(4) *Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

**DISPOSITIONS MAINTENUES DES PRÉCÉDENTES LOIS DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES**

Dispositions	Contenu
Article 17 de la LPFP 2012-2017	Évaluation socio-économique préalable des investissements civils financés par l'État, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.
Article 34 de la LPFP 2014-2019	Interdiction du recours au crédit-bail pour les administrations publiques centrales.

Source : présent article dans sa version initiale.

Avant le rejet du texte, l'Assemblée nationale avait adopté cet article sans modification en commission des finances puis en séance publique.

II. L'EXAMEN DU DISPOSITIF PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement de M. Jean-François Husson, rapporteur, complétant cet article par une coordination. Il supprime, à l'article 34 de la LPFP 2014-2019, la référence à l'article 12 de la LPFP 2011-2014, dont l'abrogation est prévue, par une référence à l'article 22 du présent projet de loi, relatif à l'interdiction d'emprunt pour les organismes divers d'organisation centrale (ODAC), qui en reprend les dispositions.

Le Sénat a adopté cet article ainsi modifié.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

*

* *