

# PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNEES 2018 A 2022

## CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

---

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2018 à 2022, quoique de nature non contraignante, a pour principal intérêt de présenter la **feuille de route budgétaire et fiscale d'Emmanuel Macron** pour toute la durée de son quinquennat.

Les chiffres clefs à retenir :

- **Baisse de 0,7 point du taux de prélèvements obligatoires** (43,6 % du PIB en 2022, contre 44,3 % en 2018) ;
- **Baisse de 3 points de la dépense publique** (50,9 % du PIB en 2022, contre 53,9 % en 2018) ;
- **Baisse de 2,4 points du déficit public** (0,2 % du PIB en 2022, contre 2,6 % en 2018) ; • **Baisse de 4,4 points de la dette publique** (91,4 % du PIB en 2022, contre 96,8 % en 2018).

S'il qualifie de « *raisonnable* » la base macroéconomique sur laquelle est assise le PLPFP, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), dans son avis rendu le 27 septembre, souligne néanmoins que des « *risques significatifs* » existent quant à la réalisation des économies prévues en fin de mandat. L'hypothèse d'un écart de production<sup>1</sup> positif en fin de période étant jugée « *plutôt optimiste* », la réalisation des objectifs fixés par le Gouvernement impliquera en effet un respect rigoureux de la trajectoire de diminution de la dépense publique.

## II. PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNEES 2018 A 2022

---

Titre I<sup>er</sup> : Orientations pluriannuelles des finances publiques

**Article 1<sup>er</sup> – rapport annexé : Approbation des principales hypothèses du scénario macroéconomique 2018-2022**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PIB</b>	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
<b>Déflateur de PIB</b>	0,4	0,8	1,1	1,25	1,5	1,75	1,75
<b>Indice des prix à la consommation hors tabac</b>	0,2	1,0	1,0	1,1	1,4	1,75	1,75
<b>Masse salariale privée</b>	2,4	3,3	3,1	3,2	3,6	3,8	3,8
<b>Croissance potentielle</b>	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35

---

<sup>1</sup> À savoir la différence entre le niveau réel du PIB et son niveau potentiel.

<b>PIB potentiel (en Mds€ 2010)</b>	2	2	2	2	2	2	2
	154	181	209	236	264	294	325
<b>Écart de production (en % du PIB)</b>	-1,5	-1,1	-0,7	-0,2	+0,2	+0,6	+1,1

→ La programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 repose sur le scénario de croissance potentielle suivant : **+1,7% chaque année jusqu'en 2021, puis +1,8% en 2022**. Situé dans la moyenne des estimations macroéconomiques, ce scénario est qualifié de « raisonnable » par le HCFP. En revanche, et toujours par référence au scénario de croissance potentielle, le HCFP qualifie d'« optimiste » l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'un écart de production positif en fin de période.

Chapitre I<sup>er</sup> (articles 2 à 6) : Objectifs généraux des finances publiques

### **Article 2 : Objectif à moyen terme (OMT) et trajectoire pluriannuelle du solde structurel**

Corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires, l'OMT de la France est fixé en 2022 à **-0,4% du PIB potentiel**.

En % de PIB potentiel

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde structurel</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>

→ En l'espèce, le HCFP observe que la trajectoire retenue par l'exécutif ne permet pas à la France de respecter ses engagements européens. Sur toute la durée de la trajectoire, l'ajustement structurel annuel est en effet chaque fois inférieur au minimum de 0,5 % requis par le TSCG. De sorte que l'OMT de solde structurel ne pourra être atteint durant le quinquennat.

### **Article 3 : Décomposition de la trajectoire du solde public effectif (composantes structurelle et conjoncturelle + mesures ponctuelles et temporaires)**

En % de PIB

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde public effectif (1+2+3)</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,2</b>
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>+0,1</i>	<i>+0,3</i>	<i>+0,6</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Solde structurel (en % PIB de potentiel) (3)</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,8</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,8</i>

<b>Dettes des administrations publiques</b>	<b>96,8</b>	<b>96,8</b>	<b>97,1</b>	<b>96,1</b>	<b>94,2</b>	<b>91,4</b>
---	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Le solde public effectif pluriannuel est par ailleurs décliné par sous-secteur :

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Solde public effectif, dont :	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
<i>administrations publiques centrales</i>	<b>-3,3</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,9</b>
<i>administrations publiques locales</i>	+0,1	+0,1	+0,2	+0,3	+0,6	+0,8
<i>administrations de sécurité sociale</i>	+0,2	+0,5	+0,8	+0,8	+0,8	+0,8

→ L'endettement public progresserait jusqu'en 2019 avant de décroître. À noter, par ailleurs, que le déficit budgétaire est concentré sur les seules administrations centrales.

#### **Article 4 : Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation du solde structurel**

En % de PIB potentiel

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Effort structurel, dont :	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
- <i>mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôts)</i>	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,1
- <i>effort en dépenses (hors crédits d'impôts)</i>	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
- <i>clé de crédits d'impôts</i>	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,2

#### **Article 5 : Objectifs d'évolution de la dépense publique et de la pression fiscale**

En % de PIB

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6

**Article 6 : Définition du « mécanisme de correction » mis en place en cas d'écart important avec la trajectoire du solde structurel fixée à l'article 2**

Le Gouvernement prévoit, en vertu du TSCG, un mécanisme de correction en cas de constatation d'un « écart important » (supérieur à 0,5 % du PIB sur un an ou 0,25 % en moyenne sur deux ans) par rapport à la trajectoire du solde structurel décrite dans le PLPFP. Le Gouvernement doit alors expliquer les écarts à la trajectoire constatés au moment du DOFP et proposer des mesures de correction qui devront être prises en compte au plus tard dans les prochains PLF et PLFSS de l'année, de sorte à revenir à la trajectoire de solde structurel du PLPFP.

Chapitre II (articles 7 à 11) : Évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022

**Article 7 : Objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques**

Taux de croissance des dépenses publiques en volume (hors crédits d'impôts et transferts) corrigées des changements de périmètre (en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques (hors crédits d'impôt), dont :	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
- administrations publiques centrales	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales	0,7	0,3	0,7	-0,3	-1,6	-0,6
- administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

→ Le volume de dépenses publiques devrait globalement décélérer, sans toutefois décroître strictement, exception faite des dépenses locales à compter de 2020. L'effort sur la dépense publique va principalement être porté par les administrations publiques locales qui devront seules avoir un taux de croissance de leurs dépenses négatif en volume à partir de 2020.

**Article 8 : Plafonnement de la norme de dépenses pilotables et objectif de dépenses totales de l'État**

I. Norme de dépenses pilotables de l'État

2018	2019	2020	2021	2022
256,9 Mds€	258,6 Mds€	259,7 Mds€	261,6 Mds€	263,6 Mds€

→ La norme des dépenses pilotables de l'État est plafonnée pour les années 2018 et 2019. Les montants présentés à partir de 2020 correspondent à une diminution annuelle de 1 % en volume.

II. Objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)

2018	2019	2020	2021	2022
424,7 Mds€	431,8 Mds€	437,8 Mds€	442,0 Mds€	450,1 Mds€

**Article 9 : Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**

I. Plafonnement de l'objectif de dépenses des ROBSS :

<i>En % du PIB</i>		
2018	2019	2020
21,2 %	21,0 %	20,8 %

II. Plafonnement de l'ONDAM :

2018	2019	2020
195,2 Mds€	199,7 Mds€	204,3 Mds€

**Article 10 : Création de 2 objectifs en matière de finances locales et mise en place d'une procédure de contractualisation avec les 319 collectivités ou groupements les plus importants**

L'État demande aux 319 plus grandes collectivités territoriales<sup>2</sup>, qui concentrent 80 % des dépenses publiques locales, un **effort de 13 Mds€ d'économies** sur leurs dépenses de fonctionnement, **en plafonnant leurs hausses à 1,2 % par an**, soit un plafonnement en volume à +0,2 % en 2018, +0,1 % en 2019, -0,2 % en 2020 et -0,55 en 2021 et 2022.

→ Ce plafond de 1,2 % comprend l'inflation, de sorte que l'objectif se traduira, à compter de 2020 et au vu des hypothèses d'inflation retenues dans le PLPFP, par une baisse nette en valeur de la dépense publique locale.

Ces collectivités signeront un contrat avec l'État les enjoignant de respecter certains objectifs de réduction de leurs dépenses de fonctionnement et de leur endettement. Si ces objectifs ne sont pas atteints, un mécanisme de correction s'appliquera dès l'année suivante, et consistera en une baisse des concours financiers de l'État ou des ressources fiscales affectées aux collectivités. Les contours exacts de la contractualisation financière « État-Collectivités » devraient faire l'objet d'une concertation dans le cadre de la prochaine session de Conférence nationale des territoires, prévue au Sénat le 14 décembre prochain.

### Évolution des dépenses réelles de fonctionnement

<b>Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Dépenses de fonctionnement	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

### Évolution du besoin de financement

*En Mds€*

<b>Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

→ Afin de tenir compte des spécificités propres aux différentes catégories de collectivités, les députés ont inscrit dans le PLPFP la déclinaison de ces deux objectifs par catégories de collectivités et d'EPCI à fiscalité propre.

→ À l'initiative du groupe « Constructifs », il a par ailleurs été prévu que les collectivités non concernées par la contractualisation pourront, si elles le souhaitent, conclure avec l'État un contrat du même type. L'objectif est ici de récompenser les collectivités bonnes gestionnaires.

**Article 11 : Diminution globale d'au moins 1,5 % par an, en moyenne, sur la période de la LPFP, des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale exécutées dans**

<sup>2</sup> Sont ainsi concernés l'ensemble des régions et des départements, ainsi que la Corse, la Martinique, la Guadeloupe, la métropole de Lyon, les EPCI à fiscalité propre de plus de 150.000 habitants et les communes de plus de 50.000 habitants.

le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées avec l'État à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### Chapitre III (articles 12 à 15) : Évolution des dépenses de l'État

**Article 12** : Plafonnement pour le budget triennal de l'État (2018-2020) des crédits de paiement alloués pour chacune des 31 missions.

**Article 13** : Fixation, pour la période 2018-2022, du montant maximal de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est plafonné ainsi :

2018	2019	2020	2021	2022
48,11 Mds€	48,09 Mds€	48,43 Mds€	48,49 Mds€	48,49 Mds€

→ Le Gouvernement inclut le FCTVA et la fraction de TVA accordée aux régions dans l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, appelé « enveloppe normée ». Cela signifie que la progression du FCTVA et le dynamisme de la fraction de TVA seront supportés financièrement par les collectivités elles-mêmes par le biais de la minoration des variables d'ajustement.

**Article 14** : Objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État

→ Le montant des restes à payer (total des AE consommées non encore couvertes par la consommation des CP correspondants) ne pourra excéder, pour chacune des années de la LPPF, le niveau atteint fin 2017.

**Article 15** : Plafonnement systématique des taxes affectées

→ Le recours aux taxes affectées est par ailleurs limité aux seuls cas où :

- La ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager (son montant doit alors pouvoir s'apprécier sur des bases objectives) ;
- La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;
- La ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

### Chapitre IV (articles 16 à 18) : Évolution des recettes publiques et pilotage des niches fiscales et sociales

**Article 16** : Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

2018	2019	2020
-5 Mds€	-9 Mds€	-7 Mds€

### **Article 17 : Contrôle, en volume et dans le temps, des niches fiscales**

La part des niches fiscales (exonérations, déductions, abattements, réductions de taux) de l'État dans le total de ses recettes fiscales ne pourra excéder **28 % en 2018 et 2019, 27 % en 2020, 26 % en 2021 et 25 % en 2022**. Par ailleurs, toute création ou extension d'une niche fiscale sera limitée à **4 ans**.

→ *La dégressivité du ratio a été introduite à l'Assemblée nationale. Dans le PLPFP, seul était prévu le ratio de 28 %. Cette mesure a pour objectif d'endiguer le mitage du système fiscal.*

### **Article 18 : Contrôle, en volume et dans le temps, des niches sociales**

La part des niches sociales ne pourra excéder **14 %** des recettes sociales (ROBSS et organismes concourant à leur financement). Par ailleurs, toute création ou extension d'une niche sociale sera limitée à **3 ans**.

## Chapitre 1<sup>er</sup> (articles 19 à 21) : État et opérateurs de l'État

### **Article 19 : Interdiction faite à l'État et aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir au crédit-bail immobilier**

**Article 20 : Amélioration de l'information du Parlement par un rapport du Gouvernement recensant chaque année les garanties effectivement octroyées au cours de l'année précédent, sans attendre que ces garanties donnent lieu, le cas échéant, à des décaissements**

### **Article 21 : Autorisation donnée au fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) de recourir à l'emprunt**

→ *En donnant au FGDR la faculté d'intervenir, en adéquation avec les textes européens, cette mesure vise à protéger les déposants et investisseurs contre le risque de déstabilisation bancaire et financière.*

## Chapitre II (articles 22 et 23) : Administrations de sécurité sociale

### **Article 22 : Amélioration de l'information du Parlement par un rapport du Gouvernement recensant chaque année l'évolution de la situation financière des établissements publics de santé**

### **Article 23 : Information du Parlement sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale par la publication d'un rapport au premier trimestre 2018**

## Chapitre III : Administrations publiques locales

### **Article 24 : Capacité d'autofinancement des collectivités territoriales**

Le Gouvernement introduit, à compter de **2019**, une **nouvelle règle prudentielle** fondée sur la capacité de désendettement des collectivités (**ratio encours de dette/autofinancement brut**), qui renforce encore la règle d'or actuelle. Pour chaque niveau de collectivités (cf. tableau ci-après), il est prévu un

plafond d'années au-delà duquel, faute pour la collectivité concernée d'avoir respecté l'objectif fixé, le préfet règle lui-même le budget local après saisine de la chambre régionale des comptes.

Type de collectivités territoriales	Plafond national de référence (défini par décret)
<i>Communes de plus de 10.000 habitants</i> <i>EPCI à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants</i>	Entre 11 et 13 années
<i>Départements</i> <i>Métropole de Lyon</i>	Entre 9 et 11 années
<i>Régions</i> <i>Corse, Guyane, Martinique</i>	Entre 8 et 10 années

→ Les députés ont prévu de retenir le ratio, soit de l'exercice précédent (texte initial du PLPFP), soit de la moyenne des trois derniers exercices. Sera retenu le résultat qui est le plus favorable à la collectivité ou l'intercommunalité concernée.

**Article 25 : Rapport annuel du Gouvernement au comité des finances locales (CFL) sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale, ensuite transmis aux commissions des finances de l'AN et du Sénat.**

L'avis du CFL est recueilli sur la décomposition, pour chacune des trois catégories de collectivités (région, départements, communes), des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et d'évolution du besoin de financement annuel.

#### Chapitre IV : Autres dispositions

**Article 26 : Ajout, en annexe du PLF, du détail des mesures financées au titre du « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement le 25 septembre 2017.**

**Article 27 : Présentation par le Gouvernement, lors du DOFP, d'un bilan annuel sur la mise en œuvre des différents articles de la LPFP.**

**Article 28 : Clarification du contenu de l'annexe générale aux PLF relative aux opérateurs de l'État.**

**Article 29 : Abrogation de l'ensemble des dispositions de la LPFP 2014-2019 à l'exception de règles de gouvernance ou d'information du Parlement que le Gouvernement souhaite maintenir, compte tenu de leur capacité à concourir au redressement des comptes publics et à la qualité du débat public.**

Sont donc maintenues les trois règles suivantes :

- Le taux de mise en réserve minimal de 0,3 % du montant de l'ONDAM ;

- La transmission à l'administration des assiettes et du produit des taxes recouvrées par des tiers autres que l'État (hors collectivités locales et organismes de sécurité sociale) ;
- La présentation par le Gouvernement au Parlement d'une annexe générale au PLF relative aux collectivités locales.

### III. PRINCIPALES MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

---

*Sur les 70 amendements déposés à l'Assemblée nationale, 13 ont été adoptés, et 4 nouveaux articles ont été insérés. L'article 6 bis introduit, à l'initiative du Gouvernement, un nouveau principe de responsabilité budgétaire. Les articles 18 bis, 27 bis et 27 ter visent, quant à eux, à renforcer l'information du Parlement sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.*

**Article 6 bis (amdt du Gouvernement) : Nouveau principe de responsabilité budgétaire : réallocation de recettes à la résorption du déficit et de la dette publics**

- Lorsque le **solde conjoncturel** est constaté à un niveau plus favorable que la prévision de la LPFP, l'**intégralité de l'écart** est affectée à la réduction du déficit.
- Lorsque le **solde structurel** est constaté à un niveau plus favorable que la prévision de la LPFP, au moins la **moitié de l'écart** constaté est affectée à la réduction du déficit. La part non affectée, quant à elle, est allouée à des baisses d'impôts ou à des dépenses d'investissement.

→ *Ces règles de bonne conduite ont vocation à s'appliquer tant que l'OMT de déficit structurel n'est pas atteint. Le but, en l'espèce, est de ne pas relâcher l'effort de réduction des déficits en excipant d'une amélioration de la situation économique.*

**Article 18 bis : Transmission au Parlement par le Gouvernement d'un rapport permettant de s'assurer de la cohérence d'un PJJ de programmation autre qu'un PLPFP avec la LPFP en vigueur.**

**Article 27 bis : Transmission chaque année au Parlement, par le Gouvernement, des deux agrégats de dépenses de l'État pour les exercices antérieur, en cours, et à venir.**

**Article 27 ter : Transmission au Parlement, avant dépôt du PLF par le Gouvernement, de la liste des huit niches fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'IR et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'IS.**

Cette liste précise en outre, pour chacune de ces huit niches, la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes.