

PLF 2019

ANNEXE III

PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

Cette annexe reprend les précisions méthodologiques résultant de la circulaire 1BLF-17-3294 du 7 juin 2017 relative à la construction du budget pluriannuel 2018-2022 et de la circulaire 1BPB-18-3478 relative au lancement de la procédure budgétaire 2019 et aux réunions techniques.

1/ Cadrage méthodologique de l'actualisation de la trajectoire de la LPFP

a) Objectifs des conférences de sécurisation

Les conférences de sécurisation de la trajectoire 2019-2020 auront pour objectif premier d'aboutir à une vision partagée entre les services de l'actualisation de la trajectoire, condition essentielle du bon déroulement de la procédure budgétaire.

On appelle actualisation de la trajectoire l'évolution spontanée du montant total des crédits retenus en LPFP (incluant le tendancier, les mesures nouvelles et d'économies alors envisagés), à politique inchangée, c'est-à-dire en considérant que les règles et le contexte juridiques évolueront conformément aux seuls arbitrages explicitement² rendus dans le cadre de l'élaboration de la LPFP 2018-2022.

L'actualisation de la trajectoire doit être distinguée de l'impact des économies et mesures nouvelles non prévues en LPFP ou encore explicitement arbitrées et proposées aujourd'hui par les services. Les conférences viseront à s'accorder sur le plus grand nombre possible de mesures d'économies ainsi que sur les mesures nouvelles strictement nécessaires. A l'issue des conférences et de la phase de convergence technique entre les services, seules les décisions nouvelles dont les paramètres physiques et financiers sous-jacents auront été préalablement discutés et faisant l'objet d'un désaccord en opportunité entre les services seront proposées à l'arbitrage.

b) Cadrage méthodologique de calcul de l'actualisation de la trajectoire

Le cadrage méthodologique exposé ci-dessous permet de préciser l'application de cette règle générale par catégorie de dépenses.

- S'agissant des emplois et des dépenses de masse salariale (titre 2)

Vous vous en tiendrez au schéma d'emplois sous-jacent aux annuités 2019 et 2020 de la LPFP, et en l'absence de cette information, à la stabilisation de l'emploi, sans requalification pyramidale.

Vous tiendrez compte des mesures générales et catégorielles effectivement mises en œuvre dans un texte en vigueur ou explicitement arbitrées (notamment le protocole PPCR – parcours professionnels, carrières et rémunérations en tenant compte du report de l'annuité 2018 sur 2019 et 2019 sur 2020 et l'instauration de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique) et ne provisionnez aucune autre mesure catégorielle ou de restructuration – même ayant fait l'objet d'une annonce – dans l'actualisation de la trajectoire dès lors qu'aucun texte n'a été publié.

Vous retiendrez conventionnellement une stabilité du point fonction publique.

² En lettre-plafond, dans le PLF 2018 ou dans un bleu de Matignon ; une simple annonce ne constitue pas un arbitrage.

- S'agissant des dépenses de fonctionnement hors subvention pour charges de service public (titre 3, catégorie 31)

Elles correspondent principalement aux dépenses liées à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement, ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire.

Pour l'évolution de ces dépenses, vous tiendrez compte de l'impact de facteurs économiques exogènes (parité de change, cours du pétrole) lorsqu'un lien direct existe entre ce facteur de coût et la dépense sous-jacente. L'évolution de l'inflation ne sera prise en compte que pour les seules dépenses contractuellement indexées (par exemple certains loyers immobiliers). Vous stabiliserez en revanche le niveau d'activité en volume par rapport aux sous-jacents de la LPFP.

A défaut d'éléments de coûts directs, vous n'actualiserez pas la trajectoire.

- S'agissant des subventions pour charges de service public (titre 3, catégorie 32)

Elles correspondent à des subventions versées à des opérateurs afin de couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État.

Pour les opérateurs dont la part des dépenses de personnel dans le budget total est supérieure à 50 %³ et employant majoritairement des agents de droit public :

- o pour la seule part de la subvention couvrant la masse salariale (part déterminée sur la base de la méthode retenue pour le calcul de la réserve de précaution conformément à la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat pour 2018), vous appliquerez les règles relatives à la masse salariale de l'Etat ;
- o pour le reste de la subvention, vous n'actualiserez pas la trajectoire.

Pour les autres opérateurs et pour l'intégralité de la subvention, vous n'actualiserez pas la trajectoire. Par ailleurs, lorsqu'un opérateur est pour tout ou partie financé par une taxe affectée, vous appliquerez aux plafonds de taxes affectées les règles applicables aux subventions pour charge de service public.

- S'agissant des dépenses d'investissement (titre 5)

Elles correspondent principalement aux dépenses correspondant à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine.

Vous ne retiendrez dans l'actualisation de la trajectoire que les seuls sous-jacents à la LPFP 2018-2022. Tout investissement non sous-jacent de la LPFP devra être traité en mesure nouvelle.

Le rythme de décaissement des crédits de paiement devra correspondre au rythme de réalisation des investissements tel qu'il ressort des dernières prévisions techniques à date et non pas au calendrier initialement annoncé ou retenu en sous-jacent de la LPFP si celui-ci n'est plus techniquement envisageable.

Pour les dépenses d'investissement récurrentes, relatives à l'entretien et la maintenance d'un actif, vous n'actualiserez pas la trajectoire.

- S'agissant des dépenses d'interventions discrétionnaires (titre 6)

³ Charges de personnel inscrites au compte financier 2017 rapportées au total des charges supérieures à 50 %.

Elles correspondent à des versements sans contrepartie effectués directement ou indirectement à des bénéficiaires finaux (ménages, entreprises, collectivités territoriales, autres collectivités) par exemple, les contrats aidés, l'hébergement d'urgence, la dotation globale d'équipement.

Vous n'actualiserez pas la trajectoire.

- S'agissant des dépenses d'intervention à guichet ouvert (titre 6)

Elles correspondent à des versements automatiques dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, par exemple l'allocation pour adultes handicapés, la prime d'activité, les aides personnelles au logement, les bourses sur critères sociaux.

Vous prendrez en compte l'exécution définitive pour 2017, les perspectives pour 2018 et l'évolution de l'indexation des dépenses d'intervention à guichet ouvert dès lors qu'elle est explicitement prévue par un texte législatif, réglementaire ou contractuel d'ores et déjà en vigueur.

- S'agissant des dotations en fonds propres destinées aux opérateurs de l'État (titre 7, catégorie 72)

Lorsque les opérateurs de l'État bénéficient d'une subvention spécifiquement prévue pour couvrir des investissements, vous appliquerez les règles prévues pour les dépenses d'investissement de l'État (titre 5).

2/ Autres précisions méthodologiques

a) Définition des mesures de périmètre et des mesures de transfert

La réalité de la dynamique de la dépense s'apprécie entre deux lois de finances consécutives, à périmètre (ou champ) constant. En effet, le périmètre des dépenses de l'État peut être amené à évoluer d'une année sur l'autre, des dépenses ou recettes étant nouvellement inscrites au budget de l'État, d'autres à l'inverse étant sorties du périmètre du budget de l'État. Pour apprécier la dynamique réelle de la dépense de l'État sur un champ identique (champ « constant ») entre deux exercices, le budget doit donc être retraité de ces modifications de périmètre. A cette fin, seuls sont intégrés au calcul de la norme de dépense de l'État prévue par l'article 8 de la loi de programmation les mouvements de dépense et les affectations de recettes ayant pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique.

A contrario, les mouvements constituant une simple réimputation au sein du périmètre de la norme (par exemple, entre budget général et comptes spéciaux) ou les mouvements équilibrés en recettes et en dépenses, entre ce périmètre et une autre entité (par exemple, les collectivités locales), ne doivent pas être comptabilisés dans ce calcul. Ces mouvements, équilibrés en recettes et en dépenses, sont appelés mesures de transfert quand ils ont lieu au sein du périmètre de la norme ou mesures de périmètre quand ils ont lieu entre ce même périmètre et une autre entité. Leur prise en compte permet de passer du champ constant au champ courant, sur lequel est présenté le projet de loi de finances de l'année, mais ils sont sans influence sur l'appréciation de la dynamique du budget.

Les mesures de périmètre et les mesures de transfert sont définies à l'annexe 4 du rapport annexé de la LPFP 2018-2022 :

(i) Les mesures de périmètre, qui donnent lieu à des inscriptions ou à l'inverse à des suppressions de crédits qui n'ont pas à être intégrées dans l'évolution des dépenses à champ constant, recouvrent les situations dans lesquelles l'État :

- transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en transférant parallèlement les ressources d'un même montant permettant de la financer ;
- inscrit à son budget au sein de la norme de dépenses pilotables une dépense nouvelle auparavant financée par une autre entité, ainsi que des recettes d'un même montant ;

- prend en charge une dépense financée auparavant par dotations en capital ou par une entité supprimée.

(ii) Les mesures de transfert, parce qu'elles concernent des mouvements de crédits à l'intérieur du périmètre de la norme de dépenses pilotables, n'ont pas d'impact sur le niveau de celle-ci. Les mouvements de transferts les plus fréquents sont réalisés entre missions du budget général ; néanmoins, ils peuvent également être effectués entre crédits du budget général et comptes spéciaux intégrés dans la norme par exemple. De même, la baisse du plafond d'une taxe affectée à un organisme accompagnée de la création ou d'une hausse à due concurrence d'une subvention à ce même organisme constitue une mesure de transfert (*cf. infra*).

Encadré : Application aux taxes affectées

Les modifications du plafonnement des taxes et autres recettes affectées peuvent recouvrir quatre situations différentes :

- **modification du plafond d'une taxe ou autre recette existante et déjà plafonnée en loi de finances.**

La modification du plafond se traduit par une variation des ressources allouées par l'État à l'entité. La modification de plafond dans la loi de finances a le même effet que l'évolution à la baisse (ou à la hausse) d'une subvention pour charge de service public inscrite en dépense et est donc prise en compte dans la norme de dépenses pilotables. Ainsi, si le plafond est relevé, on comptabilise une mesure nouvelle au sein de la norme de dépense. Si, à l'inverse, le plafond est abaissé, on comptabilise une économie dès lors que le niveau du plafond est inférieur ou égal au rendement prévisionnel de la taxe présenté dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances (PLF), pour un montant correspondant à la baisse effective des ressources de l'organisme. Si le plafond est abaissé mais qu'il demeure supérieur au rendement prévisionnel de la taxe, une mesure de périmètre est comptabilisée. De la même façon, la suppression d'une taxe affectée, qui peut être assimilée à la suppression de tout ou partie des ressources allouées par l'État à l'entité si elle n'est pas remplacée par une dotation budgétaire équivalente, est comptabilisée comme une économie au sein de la norme de dépense ;

- **ajout dans l'article de plafonnement d'une taxe ou autre recette déjà existante mais qui n'était pas jusqu'alors plafonnée ;**

La mesure de plafonnement est alors traitée comme une mesure de périmètre pour le montant correspondant au plafond si celui-ci est supérieur ou égal à l'évaluation du produit de la recette. L'économie liée, le cas échéant, à la fixation du plafond à un niveau inférieur à celui de l'évaluation de la recette est quant à elle décomptée dans la norme de dépenses pilotables. Il s'agit bien d'une évolution des ressources allouées à l'entité ;

- **nouvelle affectation de recette ;**

Toute nouvelle affectation de recette à un organisme public autre que les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales, et les établissements publics de coopération intercommunale est prise en compte intégralement dans la norme de dépenses pilotables, pour un montant égal au niveau du plafonnement. Cette mesure est en effet assimilable à l'attribution d'une subvention à un organisme.

- **rebudgétisation d'une recette affectée plafonnée ;**

En cas de rebudgétisation d'une recette affectée à un organisme, qui fait déjà l'objet d'un plafonnement en loi de finances et qui est donc prise en compte au sein de la norme de dépenses, le versement d'une subvention à cet organisme constitue une mesure de transfert dès lors que le montant de cette subvention est identique au rendement prévisionnel de la recette effectivement perçue par l'organisme. Dans ce cas, l'écart entre la subvention versée et le plafond de la recette est pris en compte au sein de la norme et constitue ainsi une économie (subvention inférieure à l'ancien plafond) ou une dépense nouvelle (subvention supérieure à l'ancien plafond). Si le rendement prévisionnel de la recette est supérieur ou égal au plafond de celle-ci, la rebudgétisation constitue une mesure de transfert. A l'inverse, si le rendement prévisionnel est inférieur au

plafond, la rebudgétisation donne lieu, d'une part, à une mesure de périmètre diminuant le niveau de la norme de dépense pour un montant égal à l'écart entre le plafond de la recette et son rendement prévisionnel et, d'autre part, à une mesure de transfert, du montant prévisionnel de la recette. La hausse des crédits budgétaires par transfert est ainsi limitée au niveau du rendement prévisionnel de la recette qui est rebudgétisée, toute hausse supplémentaire étant comptabilisée comme une mesure nouvelle.

b) Evolutions relatives aux taxes affectées

(i) Les critères justifiant le maintien d'une affectation

La loi de programmation des finances publiques exclut expressément l'affectation de taxes, à trois exceptions près :

- la première exception est celle des **ressources présentant une logique de « quasi-redevance »**, c'est-à-dire qui s'inscrivent dans la logique économique qui prévaut dans un système de droits ou de redevance, en lien avec le service rendu. La ressource affectée est ainsi la contrepartie d'un service directement rendu à un usager par l'affectataire. Son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives, notamment par le recours à la comptabilité analytique de l'organisme affectataire, laquelle doit pouvoir faire apparaître la proportionnalité entre le coût du service rendu et le montant payé par l'usager. Cette définition s'apprécie sur le plan économique ; si elle se rapproche de la définition jurisprudentielle de la redevance, elle n'a cependant pas vocation à se substituer à cette dernière ;
- la seconde exception concerne les prélèvements finançant **des actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un secteur d'activité**. Ces prélèvements présentent pour spécificité, d'une part, de ne reposer que sur un seul secteur d'activité économique ou sur un groupe restreint d'assujettis et, d'autre part, de leur bénéficiaire exclusivement. Dans un tel cas de figure, l'affectation d'une ressource peut être justifiée, d'un point de vue économique, par l'amélioration du consentement à l'impôt. Ledit consentement nécessite toutefois d'être objectivé par l'existence d'un lien manifeste entre le secteur assujéti à l'imposition et les missions accomplies par l'organisme affectataire. Pour ces contributions qui financent des missions à la marge du service public, ou des entités sur lesquelles le contrôle de l'État est faible une évolution vers une forme de contribution volontaire peut *in fine* être envisagée ;
- enfin, la troisième exception est celle des **fonds d'assurance ou d'indemnisation** et présentant une logique de mutualisation du risque, et qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières.

(ii) La politique générale en matière de fiscalité affectée

Toute création de nouvelle taxe affectée ou nouvelle affectation doit, d'une part, être justifiée au regard des critères mentionnés précédemment et, d'autre part, s'accompagner d'un plafonnement de ladite taxe. Ce plafonnement est comptabilisé dans la norme de dépense de l'État.

c) Modalités de saisie des impacts des mesures nouvelles et des mesures d'économies non prévues dans l'actualisation de la trajectoire (onglets 1.1 et 1.2 du tableau de synthèse)

L'impact de chaque mesure nouvelle et de chaque mesure d'économie est à renseigner en écart à la trajectoire actualisée.

- **Mesure d'économie :**
 - Si le montant de la trajectoire actualisée d'une dotation est de 100 pour chacune des deux années et que la mesure envisagée permet une économie pérenne de 10 (abattement de 10 % sur une dotation discrétionnaire, baisse du prix d'un guichet non dynamique), la valeur de la mesure est de -10 sur chacune des deux années. Le montant de la dotation est alors de 90 chaque année.

- Si le montant de la trajectoire actualisée d'une dotation est de 100 pour chacune des deux années et que la mesure envisagée permet une économie croissante de 10 à 20 (suppression progressive d'un dispositif, accélération du rythme de sortie d'un dispositif de guichet), la valeur de la mesure est de -10 la première année, -20 la deuxième).
- Si le montant de la trajectoire actualisée d'une dotation est de 100 pour chacune des deux années et que la mesure envisagée permet une économie ponctuelle de 40 (baisse ponctuelle d'une SCSP permettant de capter un excédent de ressources accumulées - trésorerie), la valeur de la mesure est de -40 et de 0 la prochaine année.

- **Mesure nouvelle :**

Si le montant de la trajectoire actualisée d'une dotation est de 100 pour chacune des deux années et que la mesure nouvelle engendre un surcoût pérenne de 10 la valeur de la mesure est de +10 sur chacune des 2 années. Le montant de la dotation est alors de 110 chaque année.