

PROJET DE LOI

de programmation des finances publiques
pour les années 2018 à 2022

ÉTUDE D'IMPACT

ARTICLE 19 : INTERDICTION DU RECOURS AU CRÉDIT-BAIL IMMOBILIER POUR L'ETAT ET SES OPÉRATEURS

Texte de l'article :

I. - L'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 34. - L'Etat et les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales et dont la liste est établie par l'arrêté mentionné au I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne peuvent conclure, en qualité de crédit-preneur, des contrats de crédit-bail, au sens des articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier, qui ont pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété. »

II. - Les dispositions de l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 dans sa rédaction issue du I s'appliquent aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié avant le 1er janvier 2018.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article vise à étendre à l'Etat l'interdiction déjà existante pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir au crédit-bail immobilier. En effet, le lissage de la dépense budgétaire, que ces contrats dits complexes permettent, génère des surcoûts en raison d'un taux d'endettement supérieur au taux souverain et de l'existence de frais annexes. Ce lissage est par ailleurs sans effet sur le déficit public, au sens de la comptabilité nationale, puisque ces contrats sont consolidés par le comptable national.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

L'Etat dispose de la capacité à recourir à des tiers financeurs (organismes bancaires) pour ses projets d'acquisition immobilière, sous la forme de crédits-bails immobiliers. L'Etat est alors locataire d'un bien, dont il peut devenir propriétaire à l'expiration du bail. Le recours à ce type de contrat permet à l'Etat de lisser la dépense budgétaire acquisitive sur toute la période du crédit-bail.

Il est à noter que les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ne peuvent recourir directement au crédit-bail immobilier (CBI), en application de l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Toutefois, l'Etat peut sous certaines conditions souscrire un crédit-bail pour le compte des ODAC. Cette mesure prolonge l'interdiction plus générale d'endettement des ODAC, prévue à l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Les crédits-bails immobiliers sont décrits dans les articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier.

L'interdiction du recours au CBI pour les ODAC est exposée dans l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

L'interdiction de l'endettement pour les ODAC est exposée à l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Le recours au CBI est coûteux pour les finances publiques (du fait des frais financiers demandés par l'organisme bancaire et du différentiel de taux par rapport aux taux souverains) et sans effet sur le déficit public au sens de la comptabilité nationale : si le CBI permet un lissage de la dépense en comptabilité budgétaire, il est consolidé en comptabilité nationale. De fait, le CBI peut être vu comme permettant de contourner la contrainte budgétaire.

Par ailleurs, l'interdiction de recours au CBI pour les ODAC, introduite en LPFP 2014-2019, à la suite de l'interdiction de l'endettement des ODAC exposée en LPFP 2011-2014, peut être contournée du fait de la possibilité pour l'Etat de souscrire à un CBI pour le compte d'un ODAC.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

L'objectif de cet article est donc d'achever le mouvement d'interdiction d'endettement propre des administrations centrales. Il doit ainsi permettre de mettre fin aux surcoûts générés par cet outil contractuel (en 2ans, 4 crédits-bails immobiliers ont été signés pour un montant total de 950 M€ : l'Etat devra s'acquitter de 130 M€ de frais d'intérêts d'ici 2033 dont 13 M€ en 2017 ; les frais de montage seuls se sont élevés à 3 M€), et d'éviter le désalignement entre autorisation de dépenses annuelle accordée par le Parlement et solde public en comptabilité nationale.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Deux options sont possibles : interdire le recours à cet outil par une circulaire du Premier ministre ou par la loi.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Le recours à une circulaire présente l'avantage de la simplicité. Le recours à la loi assure la mise en œuvre durable de cette politique et la cohérence avec les mesures législatives déjà prises s'agissant de l'endettement – direct ou indirect – des ODAC.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Le recours à une disposition législative de programmation des finances publiques a été privilégié, afin de se placer dans la dynamique ouverte en LPFP 2011-2014 (interdiction de l'endettement pour les ODAC) puis en LPFP 2014-2019 (interdiction du CBI pour les ODAC).

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Le projet d'article se rattache aux règles relatives à la gestion des finances publiques ou à l'information et au contrôle du Parlement, notamment aux règles ayant pour objet d'encadrer le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

L'interdiction de recours au CBI pour l'Etat et ses opérateurs rend nécessaire la suppression du II de l'article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'Etat)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis et Futuna	OUI
Polynésie française	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI
Terres australes et antarctiques françaises	OUI

Cet article n'appelle pas de mesure transitoire ; il s'appliquera intégralement dès l'entrée en vigueur de la loi de programmation des finances publiques.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

L'article n'a pas d'incidence micro et/ou macro-économique.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

L'article générera une charge administrative modérée ; les coûts afférents sont donc très limités.

4.1.3 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cet article n'aura pas d'impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Cet article n'aura pas d'impact en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.5 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article est sans incidence sociale.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article est sans incidence environnementale.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

Cet article est sans incidence sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

La disposition proposée a pour objet d'interdire le recours aux crédits-bails pour l'État. Ce choix de financement des projets immobiliers est moins coûteux car il permet d'éviter des frais financiers supérieurs aux taux souverains et des frais divers de structuration de ces contrats.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La disposition proposée peut être réalisée à emploi public constant.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Non applicable

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Aucune consultation obligatoire n'est à mener.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation n'a été menée.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Développement des conférences immobilières et mise en place d'une programmation immobilière pluriannuelle consolidée au niveau de l'Etat.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

ARTICLE 20 : RECENSEMENT DES GARANTIES OCTROYÉES AU COURS DE L'ANNÉE

Texte de l'article :

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1er juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article vise à améliorer l'information du Parlement sur l'octroi effectif des garanties qu'il a autorisées et dont il a fixé le régime en loi de finances, conformément au 5° du II de l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les garanties de l'État sont de natures diverses : garanties de passifs, opérations d'assurance, garantie d'achèvement, etc. La majeure partie d'entre elles sont des garanties de dettes émises par des tiers.

Cette diversité et les cas particuliers qu'elle recouvre rendent la complexité des dispositifs de garantie potentiellement élevée, alors que de tels dispositifs engagent durablement les finances publiques pour des montants parfois très importants.

Les efforts permanents du Gouvernement sur la transparence de l'action publique ont abouti à une information accrue au Parlement, à la fois en termes de qualité des évaluations préalables des projets d'articles ou des amendements concernant des garanties (pour lesquels sont visés une meilleure description du risque emporté par la garantie) et en termes de suivi des décaissements liés aux garanties (l'article 121 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 instaure une information trimestrielle des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat retraçant les appels en garantie supérieurs à 1 M€).

Le présent article vise à compléter l'information dont dispose déjà le Parlement, en recensant annuellement, à des niveaux d'agrégation adaptés, notamment en fonction du degré de confidentialité nécessaire, les garanties effectivement octroyées au cours de l'année précédente, sans attendre que ces garanties donnent lieu, le cas échéant, à des décaissements.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Si, en vertu 5° du II de l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le Parlement autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime, il ne dispose en général par la suite (sauf lorsqu'il demande un rapport *ad hoc*) que d'informations agrégées sur ces garanties et leur évolution, notamment via le compte général de l'Etat prévu au 7° de l'article 54 de la LOLF.

En particulier, dans le cas où l'article de garantie en loi de finances autorise un ministre à accorder la garantie de l'Etat sous certaines conditions, le Parlement ne dispose pas d'une information centralisée sur les éventuels actes successifs matérialisant cet octroi (arrêté ministériel, par exemple).

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Le régime d'encadrement des garanties d'Etat (autorisation par le Parlement uniquement) est prévu par la LOLF. Les documents budgétaires (projet et rapport annuels de performance) annexés aux projets de lois de finances et de lois de règlement fournissent d'ores et déjà des précisions sur certaines garanties via les informations sur l'exécution du programme 114 (« Appels en garantie de l'Etat »).

Par la suite, plusieurs dispositions ont permis d'améliorer la communication sur ces garanties :

- des rapports *ad hoc* sont prévus pour un certain nombre de dispositifs de garantie ;
- en outre, l'article 121 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a prévu que le Gouvernement informerait dorénavant trimestriellement les commissions des finances des deux assemblées de l'exécution budgétaire des garanties accordées par l'Etat, en complément des documents budgétaires.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Malgré les dispositifs préexistants, qui fournissent déjà des informations sur l'octroi des garanties et leur exécution budgétaire, plusieurs lacunes subsistent :

- Ces dispositifs ne fournissent pas de vision consolidée de la mise en œuvre des garanties au cours de l'année passée ;
- En outre, ils ne fournissent pas d'information sur les étapes administratives d'évolution d'une garantie en sus de celle fournie lors du vote de l'article et de l'appel de la garantie (qui entraîne l'exécution budgétaire). Par exemple, si un arrêté ou une convention sont nécessaires pour octroyer la garantie prévue, le Parlement n'est pas informé de la signature ou non de ces documents.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Cette disposition législative est une nouvelle étape d'amélioration de l'information du Parlement sur les dispositifs complexes et structurants pour les finances publiques que constituent les garanties. Elle permet à celui-ci d'avoir une vision consolidée, non seulement des garanties directement accordées en loi de finances durant l'année écoulée, mais également des étapes successives de la vie d'une garantie (entrée en vigueur effective déclenchée par des actes juridiques, disparition du sous-jacent, etc.).

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

- La première possibilité est de continuer à informer le Parlement via des rapports *ad hoc* prévus, au cas par cas, pour les dispositifs significatifs.
- La seconde option est de mettre en place le rapport annuel prévu par le présent article.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Le tableau ci-dessous retrace les avantages et inconvénients respectifs des deux options :

	Avantages	Inconvénients
Rapports ad hoc	<ul style="list-style-type: none"> - Souplesse du dispositif - Le Parlement peut être informé de manière plus réactive 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de vision globale fournie au Parlement - Difficultés d'exploitation pour le Parlement
Rapport annuel systématisé	<ul style="list-style-type: none"> - Rationalise l'information annuelle dans un document unique - Améliore l'exhaustivité de l'information - Permet une meilleure comparabilité des exercices 	<ul style="list-style-type: none"> - L'information au Parlement n'aura lieu qu'une fois par an

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option proposée par l'article de fourniture d'un rapport annuel systématisé offre une information clarifiée, consolidée, enrichie et rationalisée au Parlement, Elle semble donc devoir être privilégiée par rapport à des rapports *ad hoc*.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Cet article s'inscrit dans le domaine des lois de programmation des finances publiques en application de l'article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dans la mesure où il traite bien de règles relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition supplémentaire n'est à modifier à la suite de l'adoption de cet article.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article n'a pas d'articulation avec le droit européen en vigueur.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis et Futuna	OUI
Polynésie française	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI
Terres australes et antarctiques françaises	OUI

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

La disposition proposée, de nature procédurale, est sans incidence économique directe. Elle est cependant de nature à favoriser le respect des objectifs de finances publiques.

4.1.8 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Dans le périmètre proposé, l'article générera une charge administrative modérée ; les coûts afférents sont donc très limités.

4.1.9 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cet article n'aura pas d'impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

4.1.10 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Cet article n'aura pas d'impact en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.11 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article est sans incidences sociales.

4.1.12 Incidences environnementales

Cet article est sans incidences environnementales.

4.1.13 Impact sur la jeunesse

Cet article est sans incidences sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

La disposition proposée, de nature procédurale, est sans incidence budgétaire directe. Elle est cependant de nature à favoriser le respect des objectifs de finances publiques en favorisant le respect des objectifs budgétaires.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La disposition proposée peut être réalisée à emploi public constant en mobilisant les services de la Direction générale du trésor en charge du suivi des dispositifs de garantie.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

(Renseigner les éléments qui ont permis d'obtenir les éléments exposés aux rubriques 4.1 et 4.2 supra).

Néant

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Néant

5.2 Consultations facultatives

Néant

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Néant

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Il semble que l'organisation administrative actuelle puisse absorber la surcharge de travail liée à la mise en place de ce dispositif.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

ARTICLE 21 : AUTORISATION DU RECOURS À L'EMPRUNT POUR LE FONDS DE GARANTIE ET DE RÉOLUTION DES DÉPÔTS

Texte de l'article :

I. Le premier alinéa du I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est ainsi modifié :

1° A la première phrase, après les mots : « la Caisse de la dette publique », sont insérés les mots : «, le Fonds de garantie des dépôts et de résolution » ;

2° A la deuxième phrase, les mots : « conjoint du ministre chargé de l'économie et » sont supprimés.

II. Après le 15° de l'article L. 312-16 du code monétaire et financier, sont insérés les mots :

« 16° Les conditions et limites dans lesquelles le fonds de garantie des dépôts et de résolution peut contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. ».

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article vise à autoriser le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) régi par les articles L. 312-4 et suivants du code monétaire et financier à recourir à l'emprunt à plus d'un an auprès des établissements de crédit et des sociétés de financement, par dérogation aux autres dispositions de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 et à l'arrêté du 14 août 2017 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. Un arrêté du ministre chargé de l'économie permettra de fixer les conditions et limites dans lesquelles le FGDR peut recourir à ces sources de financement.

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

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

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Le FGDR a été classé par l'INSEE dans la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC) dans le courant de l'année 2016. Il figure donc dans la liste des organismes divers d'administration centrale publiée par l'INSEE le 30 mai 2017 et dans l'arrêté du 14 août 2017 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée, en application de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014.

Cet arrêté, a été signé par les ministres chargés des comptes publics (et donc du budget) d'une part, et des finances d'autre part.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 12 de la LPFP précitée, modifié par l'article 24 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, a posé un principe général d'interdiction d'emprunter pour « *les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur* », catégorie de la comptabilité nationale dont font partie les ODAC. Cette interdiction porte sur les emprunts contractés auprès des établissements de crédit ou l'émission de titres de créance à plus d'un an. L'ensemble des ODAC au sens de la comptabilité nationale sont donc assujettis à cette interdiction d'emprunter, les seules exceptions à ce principe étant prévues par l'article 12 de la LPFP lui-même (État, Caisse d'amortissement de la dette sociale, Caisse de la dette publique et Société de prises de participation de l'État).

Conformément à ce texte, la liste des organismes soumis à cette interdiction fait ensuite l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés des finances (qui était à l'origine aussi chargé de l'économie) et du budget, qui reprend la liste établie par l'INSEE. Pour les nouveaux entrants, en particulier le FGDR, cette interdiction s'applique « *un an après la publication de l'arrêté* ».

Les articles L. 312-4 et suivants du code monétaire et financiers (modifiés à l'occasion de l'ordonnance n°2015-1024 du 20 août 2015) fixent les missions et les règles de fonctionnement du FGDR. Ces articles prévoient notamment que le FGDR gère les mécanismes de garantie des dépôts, des titres et des cautions ainsi que le dispositif de financement de la résolution français.

Les ressources financières du FGDR et notamment les conditions dans lesquelles le FGDR est susceptible de lever des contributions auprès de ses adhérents (établissements de crédit et entreprises d'investissement) ainsi que de recourir à l'emprunt ou de prêter (à un autre système de garantie des dépôts ou dispositif de financement de la résolution européen) sont précisées par l'arrêté du 27 octobre 2015 relatif aux ressources financières du Fonds de garantie des dépôts et de résolution.

Les règles de financement et d'emprunt sont issues de la réglementation européenne, notamment la directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts et la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Du fait du reclassement du FGDR dans les ODAC par l'INSEE, le FGDR sera soumis à l'article 12 de la LPFP « *un an après la publication de l'arrêté* », soit à compter du 14 août 2018, ce qui lui interdira d'emprunter auprès d'établissements de crédit ou d'émettre des titres de créance à plus d'un an.

Les textes européens mentionnés ci-dessus prévoient explicitement que les systèmes de garantie des dépôts ou les dispositifs de financement de la résolution puissent recourir à l'emprunt. En effet, en cas d'intervention, les ressources financières du FGDR peuvent s'avérer insuffisantes sans qu'il soit possible de lever immédiatement des contributions auprès de ses adhérents. Outre les contraintes opérationnelles compte tenu des délais d'interventions, une levée de contributions auprès des établissements de crédit dans un contexte de crise financière peut avoir des effets pro-cycliques conduisant à l'aggravation de la crise (en dégradant le résultat des établissements contributeurs) justifiant que le FGDR puisse emprunter. Cette réalité est au demeurant prise en compte par les textes communautaires qui plafonnent le niveau des contributions susceptibles d'être appelées annuellement auprès des établissements de crédit et encadrent le rythme de reconstitution des fonds, l'alternative étant l'emprunt.

S'agissant du II de l'article, à la lumière des différents décrets d'attribution récents, pris notamment en 2010, 2014 ou 2017, il apparaît que le ministre ou secrétaire d'État chargé des comptes publics ou du budget a toujours dans ses attributions les « *comptes publics* », la « *stratégie pluriannuelle en la matière* », la « *gestion budgétaire et comptable* ». Le ministre des finances, lorsqu'il est distinct du ministre des comptes publics (en 2010 et en 2017) est quant à lui compétent en matière de « *prévision économique et financière* » et de « *contrôle économique et financier* ».

La règle d'interdiction d'endettement des ODAC constitue une règle de gouvernance et de pilotage des finances publiques (limitation de l'endettement) : elle est rattachable à la stratégie pluriannuelle en matière de comptes publics. Par simplicité, l'arrêté pourrait donc faire l'objet d'une signature par le seul ministre chargé du budget.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

La réforme consiste à identifier le FGDR parmi les organismes bénéficiant d'une autorisation d'emprunter auprès des établissements de crédit ou d'émettre des titres de créance à plus d'un an, afin de mettre en adéquation ses sources de financement avec la logique de ses interventions et de la réglementation communautaire. Elle prévoit en outre l'adoption d'un arrêté pour fixer les conditions et limites dans lesquelles le FGDR peut recourir à ces sources de financement.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Trois options ont paru possibles :

- Option 1 : maintenir l'interdiction comme pleinement applicable au FGDR, ce dernier conservant la possibilité d'emprunter ou émettre à moins d'un an ou auprès d'autres personnes que les établissements de crédit ;
- Option 2 : maintenir l'interdiction comme pleinement applicable au FGDR, en envisageant la possibilité de dérogations législatives ponctuelles ;
- Option 3 (option retenue) : autoriser une dérogation au profit du FGDR.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

L'option 1 permet de ne pas accorder de dérogation nouvelle, ces dernières devant rester exceptionnelles et strictement limitées et justifiées. L'emprunt à moins d'un an auprès des établissements de crédit expose cependant le FGDR à un risque de refinancement annuel. Sa capacité de lever des contributions annuelles permettant de rembourser un emprunt ou un titre de créance peut ne pas suffire à rembourser la totalité des sommes dues, l'obligeant à refinancer en permanence les soldes restants dus. En outre, malgré le reclassement en ODAC, il n'apparaît pas opportun que le FGDR soit amené à emprunter auprès de l'État (ce qui est l'autre alternative) : la mise en place des systèmes de garantie des dépôts et des fonds de résolution a précisément pour objet de rompre le lien entre la dette publique et les banques lors de crises bancaires.

L'option 2 n'a pas paru crédible compte tenu des contraintes d'intervention du FGDR dans des délais très courts (7 jours pour la garantie des dépôts (plus rapidement potentiellement pour la résolution), qui ne sont pas compatibles avec le calendrier d'adoption d'une loi ;

L'option 3 (option retenue) est celle qui présente le plus de facilités de mise en œuvre dans l'hypothèse d'une crise bancaire importante, la dérogation se justifiant par ailleurs au regard des règles communautaires applicables.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option 3 est la seule qui permette de pleinement satisfaire à la réglementation communautaire tout en permettant au FGDR de disposer en toute circonstance des moyens nécessaires à ses interventions. Elle constitue par ailleurs une dérogation acceptable au regard de l'esprit dans lequel l'article 12 de la LPFP avait été adopté : interdire le financement des dépenses des ODAC par emprunt, ce qui dégrade le déficit public et la dette de manière durable. Les conditions et limites dans lesquelles le FGDR peut recourir à ces sources de financement dérogatoires au régime des ODAC seraient par ailleurs précisées dans un arrêté, afin de permettre le recours à ce dispositif dans le strict respect de la réglementation communautaire.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Cette disposition se rattache aux règles relatives à la gestion des finances publiques que peuvent définir les LPFP. Elle aménage la règle existante de limitation de la capacité d'endettement des ODAC figurant dans la LPFP du 28 décembre 2010.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Article 12 de la LPFP du 28 décembre 2010 : le prochain arrêté pris en application de cet article n'inclura pas le FGDR dans la liste des organismes pour lesquels l'interdiction d'endettement s'applique.

Article L. 312-16 du code monétaire et financier : un arrêté devra être pris en application du 16° de cet article.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

La dérogation permet de pleinement prendre en compte la logique et la lettre des règles prévues par les textes européens mentionnés ci-dessus.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis et Futuna	OUI
Polynésie française	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI
Terres australes et antarctiques françaises	OUI

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Cet article n'a pas d'incidences micro et/ou macro-économiques.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Le FGDR bénéficie en cas de crise de sources de financement plus diversifiées, mobilisables dans un faible laps de temps, sans s'exposer à un risque de refinancement.

4.1.2 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cet article n'a pas d'impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.1.3 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Cet article n'a pas d'impact en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.4 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article n'a pas d'incidences sociales.

4.1.5 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidences environnementales.

4.1.6 Impact sur la jeunesse

Cet article n'a pas d'impact sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Cet article n'a pas d'incidences budgétaires. Toutefois, en cas de crise bancaire importante, la dette contractée par le FGDR serait consolidée en comptabilité nationale, ce qui dégraderait d'autant le niveau de la dette publique.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article n'a pas d'incidences sur l'emploi public.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Compte tenu du statut d'ODAC du FGDR, le recours à l'emprunt à un effet direct sur le niveau de dette publique. Toutefois, ce mécanisme ne serait activé qu'en cas de crise bancaire.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

En vertu de l'article L614-2 du code monétaire et financier, une consultation du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière est prévue. Le CCLRF est ainsi chargé de donner un avis sur tous les projets de textes normatifs à portée générale dans le domaine bancaire, financier et des assurances, sur saisine du ministre chargé de l'économie à l'exception des textes portant sur l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou entrant dans les compétences de celle-ci. Il associe deux parlementaires ainsi que les diverses administrations concernées.

5.2 Consultations facultatives

Des consultations de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, ainsi que de la Fédération bancaire française, qui sont membres du CCLRF, sont prévues dans ce cadre. Le Fonds de garantie des dépôts et de résolution sera également invité au CCLRF.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Le prochain arrêté pris en application de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 n'inclura pas le FGDR dans la liste des organismes pour lesquels l'interdiction d'endettement s'applique.

Un arrêté devra être pris en application du 16° de l'article L. 312-16 du code monétaire et financier

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

La mise en place de ce dispositif ne nécessite pas de moyens autres que juridiques.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

La durée d'application de la disposition est indéterminée. Aucune évaluation n'est prévue, dans la mesure où le dispositif n'a vocation à être mis en œuvre que dans l'hypothèse d'une crise bancaire importante.

ARTICLE 22 : REMISE D'UN RAPPORT SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ

Texte de l'article :

Le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Il fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article vise à améliorer l'information du Parlement sur l'évolution de la situation financière des établissements publics de santé.

ARTICLE 23 : RÉNOVATION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Texte de l'article :

Avant la fin du premier trimestre 2018, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

Exposé des motifs de l'article :

Dans le contexte de la baisse programmée des prélèvements obligatoires, du désendettement entamé des administrations de sécurité sociale, et dans la perspective du retour à l'équilibre financier des comptes de la sécurité sociale d'ici 2020 (ensemble constitué des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse), un rapport du Gouvernement présentera des propositions de rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale afin que cette dernière continue à participer au redressement des finances publiques.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale sont régies par un ensemble de règles adoptées de niveau organique et législatif, visant initialement à éviter que les dépenses nouvelles ou les pertes de recettes générées par la mise en œuvre des politiques publiques décidées par l'Etat, notamment dans le domaine de l'emploi, aient pour conséquence une dégradation du solde des régimes d'assurances sociales. En particulier, l'article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994, aujourd'hui codifié à l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale, a ainsi prévu un principe général de compensation par le budget général de l'Etat, au moyens de crédits des ministères, des pertes de recettes décidées par lui. Il est loisible au législateur de prévoir néanmoins des exceptions à ce principe, soit qu'il préfère compenser ce coût à la sécurité sociale au moyen de l'affectation de recettes ou la budgétisation de certaines dépenses, soit qu'il choisisse, plus rarement, de faire supporter à la sécurité sociale le coût financier de ces mesures. L'article 1 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) codifié à l'article LO.111-3 du code de la sécurité sociale, prévoit, par souci de transparence vis-à-vis du Parlement que, dans ce dernier cas, il ne peut être procédé à une telle exception que dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale, seule à même d'en tirer les conséquences sur les prévisions de recettes, de dépense et de solde des régimes¹.

Toutefois, le prochain retour à l'équilibre financier des organismes de sécurité sociale, qui a été rendu possible par le respect de ces règles de compensation, invite à rénover celles-ci, sans affecter la poursuite du désendettement des régimes sociaux.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 40 de la loi de finances rectificative (LFR) du 13 juillet 2000 a instauré l'obligation d'annexer au projet de loi de finances (PLF) un bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale, dit « jaune Etat-protection sociale ».

Les 5 et 6 du III de l'article LO.111-4 du code de la sécurité sociale définissent les annexes 5 et 6 du PLFSS, intitulées respectivement « Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations » et « Relations financières entre la sécurité sociale et les autres administrations publiques ».

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale sont encadrées par les dispositions organiques relatives à la LFSS, en particulier les articles LO.111-3 et LO.111-10-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que par l'article

¹ L'article L.131-7 a été modifié notamment par l'article 70-II de la loi n° 2004-810, l'article 26 de la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008, l'article 13-I-1° et VI de la loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010, par l'article 11-II-F de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012, par l'article 33-I-A de la loi n°2014-1554 du 22 décembre 2014, l'article 24 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015, et, plus récemment, par l'article 34 de la loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016.

L.131-7 du code de la sécurité sociale, lequel fixe un principe de compensation intégrale par l'Etat de certaines pertes de recettes de la sécurité sociale, ainsi que la liste des dérogations à ce principe.

Par ailleurs, chaque année, un article de première partie de la loi de finances ajuste, en tant que de besoin, les relations financières entre Etat et sécurité sociale. La représentation nationale dispose donc chaque année d'une vision complète, actualisée et détaillée sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Le prochain retour à l'équilibre des comptes sociaux, la réduction de la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale (conséquence de mesures successives de baisse de cotisations sociales), ainsi que le renforcement de l'approche intégrée des finances publiques (« toutes administrations publiques ») énoncée par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques nécessitent de réfléchir à un renouvellement des règles encadrant les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Ces nouvelles règles devront garantir la poursuite de la trajectoire de désendettement des régimes sociaux et de leur contribution à l'équilibre des finances publiques.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Proposer au Parlement des pistes de rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, en cohérence avec la stratégie de redressement des finances publiques.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Option 1 : Proposer de ne pas actualiser ces règles ;

Option 2 : Informer le Parlement sur les options envisageables pour la rénovation des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale grâce à un rapport du Gouvernement remis avant la fin du premier trimestre 2018.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

L'option 1 ne permet pas d'anticiper la situation qui sera constatée après retour à l'équilibre, les mêmes règles de compensation continuant de s'appliquer alors même que le déficit de l'Etat reste important ;

L'option 2 permet d'informer le Parlement de manière à lui permettre d'adopter des règles plus adaptées à cette nouvelle situation.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La volonté d'informer le Parlement suffisamment en amont pour pouvoir adopter, éventuellement, de nouvelles règles de relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Cet article s'inscrit dans le domaine des lois de programmation des finances publiques en application de l'article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dans la mesure où il traite bien de règles relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire n'est à abroger.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'Etat)

Cet article ne nécessite pas d'articulation avec le droit européen en vigueur.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article ne nécessite pas de mesures transitoires ou d'adaptations pour son application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 *Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)*

L'article n'a pas d'incidence micro et/ou macro-économique.

4.1.2 *Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée*

Cet article est sans incidence financière.

4.1.3 *Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes*

Cet article n'aura pas d'impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

4.1.4 *Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)*

Cet article n'aura pas d'impact en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.5 *Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)*

Cet article est sans incidence sociale.

4.1.6 *Incidences environnementales*

Cet article est sans incidence environnementale.

4.1.7 *Impact sur la jeunesse*

Cet article est sans incidence sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 *Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)*

La disposition proposée, de nature procédurale, est sans incidence budgétaire directe

4.2.2 *Incidences sur l'emploi public et la charge administrative*

La disposition proposée peut être réalisée à emploi public constant.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Non applicable

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Aucune consultation obligatoire n'est prévue.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'est prévue.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Aucun moyen autre que budgétaire et juridique n'est nécessaire à la mise en place du dispositif.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

La parution du rapport constituera le suivi de la disposition.

ARTICLE 24 : NOUVELLE RÈGLE PRUDENTIELLE DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE ET DE L'ENDETTEMENT LOCAL

Texte de l'article :

Après l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1612-14-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1612-14-1. I. - Le ratio d'endettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est défini comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et la capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé. Ce ratio prend en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes. Il est défini en nombre d'années.

« La capacité d'autofinancement brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque la capacité d'autofinancement brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul du ratio d'endettement visé à l'alinéa précédent.

« II. - Pour chaque type de collectivités territoriales ou de groupement, un plafond national de référence est défini par décret.

« Ce plafond national de référence est compris :

« 1° Entre 11 et 13 années pour les communes de plus de 10.000 habitants ;

« 2° Entre 11 et 13 années pour leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50.000 habitants ;

« 3° Entre 9 et 11 années pour les départements et la Métropole de Lyon ;

« 4° Entre 8 et 10 années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

« III. - A compter du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019 et pour les exercices suivants, si le ratio d'endettement apprécié au dernier arrêté de clôture des comptes connu est supérieur au plafond national de référence, l'ordonnateur présente à l'assemblée délibérante un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles. Ce rapport prévoit les mesures de nature à respecter le plafond national de référence applicable à la collectivité ou au groupement. Il présente une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement.

« Ce rapport est présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires. Il fait l'objet d'une approbation par délibération motivée distincte de celle prenant acte du débat sur les orientations budgétaires.

« Le représentant de l'Etat, en l'absence d'adoption de ce rapport par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement, ou s'il estime que le rapport ne comporte pas des mesures de nature à respecter l'objectif d'atteinte du plafond national de référence qui lui est applicable, saisit, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes.

« La chambre régionale des comptes rend un avis comportant une analyse sur la situation financière de la collectivité territoriale ou du groupement et des recommandations de nature à lui permettre d'atteindre l'objectif cité au premier alinéa du présent III. Ces recommandations comprennent une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour le ratio d'endettement, dans des conditions prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise de l'endettement.

« Cet avis est rendu public et est présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois. Celle-ci adopte une délibération présentant les suites qu'elle entend réserver aux recommandations de la chambre régionale des comptes « La disposition du présent III n'est pas applicable aux collectivités ou groupements l'année de leur création.

« IV. - Lorsque pendant la période concernée par le rapport ou le cas échéant par l'avis cité au III, les objectifs prévus par ces documents ne sont pas atteints au vu du dernier arrêté de clôture des comptes connu, le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes. Dans un délai de deux mois à compter de cette saisine, elle propose à la collectivité territoriale ou au groupement les mesures de nature à atteindre le plafond national de référence qui lui est applicable. Elle propose une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour ce ratio

d'endettement, dans des conditions prenant en compte la situation de la collectivité territoriale ou du groupement et assurant la maîtrise de l'endettement.

« Lorsque la collectivité territoriale ou le groupement a fait l'objet des mesures prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

« Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale ou le groupement n'a pas pris des mesures suffisantes, elle propose, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires au représentant de l'Etat qui règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. A partir de la transmission du budget à la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de cette procédure, il est fait application de l'article L. 1612-10.

« V. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. »

Exposé des motifs de l'article :

Les collectivités territoriales, au même titre que l'ensemble des administrations publiques sont amenées à participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique par la réalisation d'économies à hauteur de 13 Md€.

En matière de gouvernance des finances publiques locales, la « règle d'or » qui prévaut actuellement, telle que définie à l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), permet de contrôler l'équilibre budgétaire annuel des collectivités. Cette règle, selon laquelle la section de fonctionnement doit être à l'équilibre et l'emprunt uniquement destiné à financer les dépenses d'investissement, est reconnue pour son efficacité.

Le gouvernement souhaite renforcer la transparence et la responsabilité financière. Cette préoccupation est partagée par la Cour des comptes qui relève dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2014) que « les dépenses des collectivités locales devront donc être mieux encadrées pour qu'elles réalisent les économies, possibles et nécessaires, qui sont prévues dans le programme de stabilité », ajoutant que l'actuelle « règle d'or spécifique aux collectivités locales est très utile, mais [qu']elle est insuffisante ».

Dans ce contexte, le présent article introduit dans le code général des collectivités territoriales un ratio d'endettement, défini comme le rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement.

Il s'agit d'une nouvelle règle prudentielle qui doit permettre de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales. Ce ratio permet également de mesurer l'autofinancement dégagé par les collectivités territoriales sur leur section de fonctionnement et de s'assurer de l'effort de maîtrise par les collectivités de leurs dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les objectifs d'économie poursuivis par la loi de programmation des finances publiques.

Le I précise les modalités de calcul du ratio d'endettement.

Le II détermine les modalités de fixation du plafond national de référence (par décret) et les valeurs cibles encadrant la fixation de ce ratio d'endettement, qui est différencié en fonction des catégories de collectivités territoriales, compte tenu de la diversité de leur structure financière. Ce ratio d'endettement, s'appliquera selon des conditions de seuils de population pour les communes (plus de 10.000 habitants) et les EPCI (plus de 50.000 habitants).

Le III prévoit qu'en cas de dépassement du plafond national de référence du ratio d'endettement, constaté au dernier arrêté de clôture des comptes connu, l'ordonnateur doit présenter à l'assemblée délibérante un rapport faisant apparaître les mesures tendant à respecter le plafond national de référence qui lui est applicable. Ce rapport définit une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond nationale de référence précisant des objectifs annuels pour ce ratio.

En l'absence d'adoption de ce rapport, ou si le rapport ne comporte pas des mesures de nature à atteindre l'objectif d'un ratio d'endettement applicable à la collectivité ou au groupement, le représentant de l'Etat saisit dans un délai d'un mois la chambre régionale des comptes.

La chambre régionale des comptes rend un avis public comportant une analyse sur la situation financière de la collectivité territoriale ou du groupement et formule des recommandations de nature à permettre à la collectivité d'atteindre l'objectif fixé. Cet avis définit une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond nationale de référence précisant des objectifs annuels pour ce ratio.

Cet avis est rendu public et est présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois. Celle-ci doit adopter une délibération faisant apparaître les suites données au rapport de la chambre régionale des comptes.

Le IV précise la procédure mise en œuvre pendant la période concernée par le rapport ou l'avis cité au III, lorsqu'il est constaté que les objectifs fixés par le rapport ou l'avis ne sont pas atteints.

Dans ce cas, le préfet saisit la chambre régionale des comptes, qui propose à la collectivité territoriale ou au groupement les mesures nécessaires afin que le niveau du ratio d'endettement atteigne le plafond national de référence qui lui est applicable. Elle propose une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence précisant des objectifs annuels pour ce ratio.

Le préfet transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif de l'exercice suivant.

Lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes s'assure que les mesures suffisantes ont été prises. Dans le cas contraire, elle propose les mesures au préfet dans un délai de deux mois afin que ce dernier règle le budget et le rende exécutoire. Celui-ci doit, le cas échéant, assortir sa décision d'une motivation expresse s'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Prévue par l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales, la règle d'équilibre des budgets des collectivités territoriales et de leurs groupements se traduit par une triple exigence :

- chacune des deux sections doit être votée en équilibre réel ;
- le remboursement annuel de la dette doit être financé par des ressources propres ; constitué pour par l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement et des ressources de la section d'investissement ;
- les dépenses et recettes doivent être estimées de façon sincère.

La règle actuelle est un mécanisme de bonne gestion qui a largement fait ses preuves : il assure une couverture des annuités d'emprunt par les ressources propres et écarte leur financement par de la dette nouvelle. Toutefois, ce mécanisme d'équilibre budgétaire (« règle d'or ») pourrait être accompagné du suivi d'un autre indicateur, afin de permettre de mesurer la soutenabilité de l'évolution des dépenses et de l'endettement des administrations publiques locales.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Les dispositions générales relatives aux règles d'adoption et d'exécution des budgets locaux sont fixées par les articles L.1612-1 à L.1612-20 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ainsi, l'article L.1612-4 précédemment cité prévoit la règle de l'équilibre réel des budgets locaux et la procédure qui est mise en œuvre par le Préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes, lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel (article L.1612-5)

Par ailleurs, lors de l'exécution budgétaire, l'article L.1612-14 précise les règles applicables en cas de déficit constaté lors de l'arrêté des comptes et la procédure qui doit être mise en œuvre par le Préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes lorsque ce déficit est égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et 5 % dans les autres cas.

Il n'y a pas eu de modification récente à ces dispositions.

Il s'agit donc de compléter ces dispositifs par l'introduction d'une règle financière prudentielle en introduisant un article L.1612-4-1 du CGCT.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

L'actuelle « règle d'or » est suivie dans le cadre du contrôle budgétaire et fait l'objet de procédures spécifiques, qui seront maintenues dans le cadre de la disposition envisagée.

L'option envisagée est d'introduire dans le CGCT une nouvelle règle prudentielle, permettant de mesurer la situation financière d'une collectivité territoriale ou d'un groupement : cette règle serait déclinée par un ratio d'endettement. Cette règle s'appliquerait aux collectivités les plus importantes soit les départements, le Département de Mayotte, les régions et collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique, les communes de plus de 10.000 habitants (soit environ 972 communes concernées selon les données 2017) et les EPCI de plus de 50.000 habitants (soit 280 EPCI concernés selon les données 2017).

Il s'agit donc par cette disposition de renforcer la vigilance et le suivi des situations financières des collectivités territoriales et de leurs groupements, en introduisant un ratio d'endettement spécifique, dont l'application serait appréciée selon des procédures propres, qui relèveraient de l'initiative de la collectivité territoriale ou du groupement, ou du préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes.

Ainsi, en fonction des catégories de collectivités territoriales, des plafonds nationaux de référence sont fixés, mesurant le nombre d'années à respecter en matière de ratio d'endettement.

Ces plafonds nationaux sont supérieurs aux moyennes nationales constatées en 2016 :

- le plafond fixé sera compris entre 11 années et 13 années pour les communes et EPCI, les moyennes étant de 5,6 années pour le secteur communal, dont 5,8 années pour les communes et 5,1 années pour les EPCI ;
- le plafond fixé sera compris entre 9 ans et 11 ans pour les départements et la Métropole de Lyon, la moyenne étant de 4,3 années ;
- le plafond fixé sera compris entre 8 ans et 10 ans pour les régions, les collectivités de Corse, Guyane et Martinique la moyenne étant de 5,4 années.

Compte tenu de ces plafonds nationaux de référence, environ 10 % à 20 % des collectivités exposeraient un niveau supérieur à leur plafond applicable. Ce dispositif les inciterait donc à prendre les mesures appropriées leur permettant une meilleure maîtrise de leur situation financière.

La répartition des collectivités par niveau de ratio dans les fourchettes proposées est la suivante :

	>=13	>=12	>=11	<11
communes > 10 000 hab (en nb)	125	146	178	822
% des communes de 10 000 hab. ou plus	13%	15%	18%	82%

	>=11	>=10	>=9	<9
groupements > 50 000 hab. (en nb)	19	23	27	206
% des groupements concernés	8%	10%	12%	88%

	>=11	>=10	>=9	<9
départements (en nb)	3	6	8	91
% des départements concernés	3%	6%	8%	92%

	>=10	>=9	>=8	<8
régions (en nb)	1	2	3	12
% des régions concernées	7%	13%	20%	80%

sources DGFiP, compte 2016 (principaux et budgets annexes) - calculs direction du budget

En cas de dépassement du plafond national de référence, des modalités spécifiques sont prévues : la collectivité ou le groupement devra réaliser un rapport sur les perspectives financières pluriannuelles qui sera présenté lors du débat d'orientation budgétaire.

A défaut d'adoption de ce rapport ou si ce rapport ne comporte pas de mesures suffisantes permettant de respecter un niveau du ratio d'endettement inférieur au plafond national de référence, la chambre régionale des comptes serait

saisie afin de rendre un rapport d'analyse de la situation financière de la collectivité, qui devra être suivi d'une délibération par la collectivité.

Dans ce cas, lors des exercices suivants, un suivi de l'exécution financière du ratio d'endettement sera effectué par le préfet, en lien avec la chambre régionale des comptes, cette dernière pouvant proposer à la collectivité ou au groupement des mesures et apprécier les suites qui lui sont données par la collectivité ou le groupement. En dernier ressort, si la chambre régionale des comptes estime que les mesures ne sont pas suffisantes, le préfet pourra procéder directement au règlement du budget et le rendre exécutoire.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Le renforcement de la « règle d'or » s'inscrit dans le cadre de l'objectif de réduction d'environ 3 points du ratio de dépense publique entre 2017 et 2022 pour financer les nouvelles dépenses prioritaires tout en sécurisant, sur le quinquennat, une décade du ratio de dette et une décélération de l'augmentation des dépenses publiques, qui doit se concrétiser par un effort d'économies de 13 Mds € des administrations publiques locales. En outre, la disposition proposée s'inscrit dans le cadre de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques assigné aux lois de programmation pluriannuelle des finances publiques par l'article 34 de la Constitution.

Pour ce faire, il est proposé d'inscrire dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) une règle prudentielle de maîtrise de la dépense et de l'endettement des collectivités territoriales sous la forme d'un ratio d'endettement, en complément de l'actuelle « règle d'or ». L'atteinte de l'objectif fixé en matière de ratio d'endettement sera appréciée selon des procédures différentes que celles en vigueur dans le cadre du contrôle budgétaire de l'équilibre réel.

Ce ratio d'endettement est fondé sur la capacité de désendettement qui est un ratio d'analyse financière suivi et surveillé par les collectivités territoriales : ce ratio permet d'évaluer de façon globale la situation financière d'une collectivité locale. En effet, la capacité de désendettement mesure le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute (solde entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement) et permet de calculer le nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement. Il permet d'apprécier la soutenabilité de l'endettement d'une collectivité territoriale. Il est à ce titre utilisé par les établissements bancaires pour évaluer leur solvabilité financière.

Ainsi, établir ce ratio d'endettement comme ratio prudentiel d'alerte sur la situation financière permettrait de renforcer l'information financière des assemblées délibérantes et en cas de dépassement du ratio, selon des modalités bien précises, examiner les perspectives financières pluriannuelles envisagées par la collectivité, la soutenabilité de sa politique d'endettement ainsi que les mesures de nature à lui permettre le respect du ratio d'endettement.

L'encadrement de l'atteinte de l'objectif d'un ratio d'endettement inférieur au plafond national de référence est gradué : il s'inscrit dans un premier temps dans le cadre d'un dispositif d'alerte financière (lorsque la collectivité ou le groupement ne présente pas de rapport sur les perspectives financières pluriannuelles ou que celui-ci est jugé insuffisant) et dans un second temps dans un dispositif contraignant, lorsque après avoir fait l'objet d'un rapport de la collectivité ou un avis de la chambre régionale des comptes les objectifs fixés ne sont pas atteints.

Ce dispositif offre donc aux collectivités locales le choix de définir sur la durée la stratégie à conduire pour l'équilibre entre les recettes et les dépenses et pour le niveau de leur endettement.

Par ailleurs, l'introduction de ce ratio d'endettement s'inscrit dans la continuité des dispositions de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, notamment son titre IV relatif à la transparence et à la responsabilité financière des collectivités territoriales, notamment l'enrichissement du contenu du rapport relatif au débat d'orientations budgétaires, l'obligation d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières annuelles jointe au budget primitif et au compte administratif, l'élaboration d'un rapport identifiant les actions entreprises à la suite d'un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

(A minima deux options, éviter de mentionner le « statu quo » comme une option).

L'option proposée introduit un ratio d'endettement dans le CGCT et fixe, pour son atteinte, des procédures spécifiques, qui relèvent soit de la responsabilité de la collectivité ou du groupement soit de l'initiative du préfet ou de la chambre régionale des comptes.

Une autre option serait de prévoir en cas de dépassement de l'objectif fixé par le ratio d'endettement de mettre en œuvre les modalités classiques du contrôle budgétaire fixées par les articles L.1612-5 et L.1612-14 du CGCT.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

L'option de l'application des modalités classiques du contrôle budgétaire, comme en matière d'équilibre réel lors d'un budget ou de déficit lors d'un compte administratif paraît excessive pour les raisons suivantes :

- volatilité du ratio d'endettement, notamment en raison de variations de l'épargne brute, qui est un solde de la section de fonctionnement et qui peut être fluctuant.
- une application trop rigide de ce ratio, en contraignant l'endettement des collectivités locales et de leurs groupements risque de réduire leur capacité d'investissement, notamment en matière d'investissements structurants.
- une contrainte trop forte mise sur ce ratio peut entraîner de stratégies de contournement.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Une appréciation structurelle et pluriannuelle du ratio d'endettement est nécessaire. A ce titre, un dispositif souple et fondé sur une logique d'alerte et d'engagement des collectivités, suivi par les préfetures et les chambres régionales des comptes est plus adapté qu'un dispositif entraînant de façon mécanique l'application des règles du contrôle budgétaire.

Ce dispositif souple permet également de responsabiliser les collectivités sur l'enjeu de leur situation financière et la mise en place d'une stratégie financière pluriannuelle fondée sur une politique d'endettement soutenable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation pour les finances publiques

En ligne avec l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques assigné par l'article 34 de la Constitution aux lois de programmation pour les finances publiques.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Introduction d'un article L.1612-14-1 du CGCT.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Néant

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Néant.

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	NON
Saint-Martin	NON
Saint-Pierre-et-Miquelon	NON
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

Néant

4. Impact de la disposition envisagée**4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées**

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Néant.

4.1.8 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Renforcement de l'information financière pour les collectivités locales et la vision prospective financière pluriannuelle, en lien avec leur stratégie d'endettement.

4.1.9 Impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

Néant.

4.1.10 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Néant.

4.1.11 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Néant.

4.1.12 Incidences environnementales

Néant.

4.1.13 Impact sur la jeunesse

Néant.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées*4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)*

Néant

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Néant

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

(Renseigner les éléments qui ont permis d'obtenir les éléments exposés aux rubriques 4.1 et 4.2 supra).

Néant

5. Consultations menées**5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)**

(Rubrique à compléter en lien avec la rubrique 3.4 supra).

Sans objet.

5.2 Consultations facultatives

Associations représentatives des collectivités territoriales dans le cadre de la conférence nationale des territoires

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

(Rubrique à compléter en lien avec les rubriques 1.2 et 3.2 supra)

Un décret en Conseil d'Etat pourra être nécessaire pour préciser les modalités d'application du présent article, s'agissant notamment de la méthode de calcul du ratio d'endettement.

Un décret précise les valeurs du plafond national de référence du ration d'endettement par catégorie de collectivité ou de groupement, dans le respect des fourchettes définies par le présent article.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Néant.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Néant.

ARTICLE 26 : RAPPORT ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES, RELATIF AU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT

Texte de l'article :

Est joint au projet de loi de finances de l'année une annexe générale relative au « Grand plan d'investissement » annoncé par le Gouvernement le 25 septembre 2017, incluant le détail des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques.

Exposé des motifs de l'article :

Conformément au principe de responsabilisation énoncé par le Premier ministre et afin de donner aux ministres une pleine visibilité sur l'ensemble de leurs moyens, les actions du Grand plan d'investissement (GPI) relevant de la compétence des ministères ne sont pas portées par un budget distinct du budget de l'État. Les crédits des missions du budget général, qui seront inscrits dans les projets annuels de performances, comprennent donc des moyens qui relèvent du GPI.

Toutefois, afin que le Parlement dispose d'une vision claire des moyens concourant au GPI, les projets annuels de performances identifieront précisément les crédits relevant du GPI au sein de chaque mission et programme. De plus, pour en permettre une vision consolidée, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport relatif au GPI, dans le cadre du 7° de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. C'est l'objet du présent article qui prévoit la présentation de ce rapport en annexe au projet de loi de finances.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Le Grand plan d'investissement (GPI) sera initié à partir de l'année 2018.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Aucun dispositif juridique relatif au GPI n'est applicable actuellement.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Conformément au principe de responsabilisation et afin de donner aux ministres une pleine visibilité sur l'ensemble de leurs moyens, les actions du Grand plan d'investissement (GPI) relevant de la compétence des ministères ne sont pas portées par un budget distinct du budget de l'État. Le Parlement ne peut pas disposer d'une vision consolidée sur les crédits du GPI.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Afin que le Parlement dispose d'une vision claire des crédits identifiés au titre du GPI, les projets annuels de performances identifieront précisément les crédits relevant du GPI au sein de chaque mission et programme. De plus, pour en permettre une vision consolidée, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport unique relatif au GPI. C'est l'objet du présent article.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Option 1 : se contenter d'une présentation des crédits GPI dans les projets annuels de performance (PAP)

Option 2 : prévoir une présentation des crédits GPI dans les PAP, ainsi qu'un rapport transverse offrant une vision consolidée et stratégique du GPI.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

L'option 2 permet d'offrir une vision consolidée des crédits identifiés au titre du GPI.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La nécessité d'une vision consolidée permettant de présenter la stratégie du GPI au Parlement a conduit au choix de l'option 2.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Cet article s'inscrit dans le domaine des lois de programmation des finances publiques en application de l'article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, dans la mesure où il traite bien de règles relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition supplémentaire n'est à modifier à la suite de l'adoption de cet article.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne nécessite pas d'articulation avec le droit européen en vigueur.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article ne nécessite pas de mesures transitoires ou d'adaptations pour son application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

L'article n'a pas d'incidence micro et/ou macro-économique.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

L'article génèrera une charge administrative modérée ; les coûts afférents sont donc très limités.

4.1.3 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cet article n'aura pas d'impact en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Cet article n'aura pas d'impact en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.5 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article est sans incidence sociale.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article est sans incidence environnementale.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

Cet article est sans incidence sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

La disposition proposée, de nature procédurale, est sans incidence budgétaire directe

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La disposition proposée peut être réalisée à emploi public constant.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Non applicable

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Aucune consultation obligatoire n'est prévue.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'est prévue.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Aucun moyen autre que budgétaire et juridique n'est nécessaire à la mise en place du dispositif.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

La parution des rapports annuels constitueront le suivi de la disposition.

ARTICLE 27 : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LPFP

Texte de l'article :

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmations des finances publiques. Ce bilan indique en particulier les données d'exécution, le cas échéant à périmètre constant, des objectifs et orientations prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 18 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article prévoit une présentation annuelle, en annexe du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la présente loi de programmation des finances publiques. Cette disposition permet ainsi à la représentation nationale de contrôler le respect des objectifs proposés par le présent projet de loi.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 prévoit que son bilan annuel soit réalisé, notamment concernant les articles du titre I sur les orientations pluriannuelles des finances publiques.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Ce bilan était prévu à l'article 15 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et a été reconduit dans son principe par l'article 19 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 puis par l'article 33 de la LPFP pour les années 2014 à 2019.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

L'article 34 du présent projet de loi de programmation abroge l'article 33 de la LPFP pour les années 2014 à 2019 afin de préciser le contenu du bilan à réaliser chaque année.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Un bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP est nécessaire pour éclairer le Parlement sur la mise en œuvre des différentes dispositions de cette loi, qu'elles soient programmatiques ou permanentes.

Il convient notamment de rendre compte au Parlement du respect des plafonds de dépense et des règles de gouvernance fixées par la loi de programmation. Ce bilan serait, comme ce fut le cas sous la précédente LPFP, effectué dans le cadre du rapport prévu par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Non applicable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation (au titre de l'article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques) puisqu'il prescrit que le Gouvernement présentera des informations au Parlement sur l'exécution de la présente loi.

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est par ailleurs compatible avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration.

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article ne nécessite pas de mesures transitoires ou d'adaptations pour son application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Cet article n'aura pas d'impact micro ou macro-économique.

4.1.2 Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Cet article n'aura pas d'impact financier.

4.1.3 Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Cet article n'aura pas d'impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Cet article n'aura pas d'impact relativement à la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

4.1.5 Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Cet article n'aura pas d'incidences sociales.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

Cet article n'aura pas d'impact sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Cet article n'aura pas d'incidence budgétaire directe.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cette évaluation sera préparée par les directions du ministère de l'action et des comptes publics et du ministère de l'économie et des finances dans le cadre de la préparation du rapport prévu par l'article 48 de la LOLF.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

La méthode sera adaptée en fonction des articles évalués (chiffrages, évaluation qualitative...).

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Aucune consultation obligatoire n'est prévue.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'est prévue.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Aucun moyen autre que budgétaire et juridique n'est nécessaire à la mise en place du dispositif.

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

La parution des rapports de conformité constitueront le suivi de la disposition.

ARTICLE 28 : RAPPORT ANNEXÉ AU PLF RELATIF AUX OPÉRATEURS (« JAUNE OPÉRATEURS »)

Texte de l'article :

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, la phrase « Les mêmes informations relatives à l'Agence française de développement, ainsi qu'à l'établissement public national à caractère administratif de la masse des douanes, y sont présentées. » est supprimée ;

2° Les deuxième et cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Cette annexe présente également les données d'exécution, portant sur les trois derniers exercices, relatives :

« 1° Aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;

« 2° A leurs ressources propres ;

« 3° Aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;

« 4° A leur masse salariale ;

« 5° A leur trésorerie ;

« 6° A la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

« Cette annexe donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle comporte également, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales.»

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article a pour objet de clarifier le contenu de l'annexe générale aux projets de loi de finances relative aux opérateurs de l'Etat.

Un organisme est qualifié d'opérateur de l'Etat lorsqu'il remplit les critères de qualification suivants : une activité de service public pouvant se rattacher explicitement à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat, un financement assuré majoritairement par l'Etat directement sous la forme de subventions ou indirectement sous la forme de ressources affectées et un contrôle direct par l'Etat. Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'Etat des organismes ne répondant pas à tous les critères mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'Etat.

Compte tenu de leur proximité avec les missions et financements de l'Etat, les opérateurs de l'Etat donnent lieu, à côté de la fixation d'un plafond d'emplois législatif et de règles de gouvernance particulières, à une information dédiée du Parlement à l'occasion du PLF, mise en œuvre dans les volets spécifiques des projets annuels de performance (« volets opérateurs des PAP ») et d'une annexe spécifique au projet de loi de finances (« jaune opérateurs »).

Le présent article vise à clarifier le contenu de ce document en le recentrant sur les seuls opérateurs de l'Etat, dont les enjeux de suivis (notamment liés à la proximité avec les missions et financements de l'Etat) justifient l'information détaillée du Parlement dans le jaune annexé au PLF, l'information du Parlement sur l'Agence française de développement et de la Masse des douanes étant assurée les documents de politiques transversales relatifs à l'aide publique au développement (pour l'Agence française de développement) et à la politique immobilière de l'Etat (pour la masse des Douanes), en adaptant certaines des informations à produire et en consolidant les informations requises par l'article 25 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019.

Évaluation préalable :

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

L'annexe générale au projet de loi de finances relative aux opérateurs de l'Etat, dit « jaune opérateurs » a été introduite par la loi n°2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 (article 14). A l'origine, les obligations de publication dans ce cadre portaient sur la récapitulation « *par mission et programme, [de] l'ensemble des opérateurs de l'Etat ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers.* »

Compte tenu des différentes modifications introduites depuis 2006 à cet article 14 de la loi n°2006-888, le contenu du « jaune opérateurs » a été enrichi, avec notamment la publication des données suivantes : Agence française de développement (article 142 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008), dettes et engagements hors bilan (article 107 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010), créations et suppressions d'entités, données d'exécution sur trois exercices (crédits ou impositions affectées, emplois, masse salariale, ressources propres, trésorerie, données immobilières) et dix plus hautes rémunérations (article 25 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019), masse des Douanes (article 120 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016).

Cependant certains de ces ajouts posent difficulté.

En premier lieu, certains ajouts (Agence française de développement, Masse des douanes, créations et suppressions d'entités et publication des dix plus hautes rémunérations pour les organismes contrôlés par l'Etat) dépassent le seul champ des opérateurs, ce qui a pour conséquence un manque d'homogénéité et de cohérence de cette annexe budgétaire, préjudiciable à sa lisibilité. Par ailleurs, les informations sont indisponibles ou difficiles à fiabiliser sur le champ dépassant le cadre des opérateurs, malgré les procédures mises en place.

En second lieu, l'exigence de publication des fonds de roulement n'apparaît pas cohérente avec les objectifs et enjeux de suivi présidant à la réforme de la gestion budgétaire et comptable introduite par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable (dit « décret GBCP »), applicable à la plupart des opérateurs de l'Etat. En effet, celle-ci a introduit une comptabilité budgétaire en engagements et en encaissements/décaissements, afin notamment de permettre un meilleur pilotage de la trésorerie des organismes, rendant préférable une publication de la trésorerie des opérateurs.

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Le contenu du « jaune opérateurs » est actuellement défini par :

- l'article 14 de la loi n°2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, modifié en dernier lieu par l'article 120 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016,
- l'article 25 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant, nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Les problèmes à résoudre portent sur le manque de cohérence et d'homogénéité du « jaune opérateurs » en conséquence des ajouts successifs, nuisant à la lisibilité du document.

Par ailleurs, malgré les procédures de remontées d'information mises en place, des difficultés techniques demeurent quant à la mise en œuvre pratique de la publication de certaines données dépassant le champ des opérateurs de l'Etat.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Les objectifs poursuivis par la modification proposée tendent à homogénéiser et rendre plus cohérentes les données publiées dans le « jaune opérateurs » annexé au PLF et à les ajuster aux enjeux de pilotage portés par la nouvelle gestion budgétaire et comptable.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Statu quo ou modification législative via un autre vecteur.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

En application de l'article 4 de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, aux termes duquel « La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion.(...) »

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

- article 14 de la loi n°2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, modifié par l'article 142 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, par l'article 107 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010, par l'article 25 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et par l'article 120 de la loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 ;

- article 107 de la loi n°201-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Sans objet

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Cet article ne nécessite pas de mesures transitoires ou d'adaptations pour son application outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)

Absence d'incidences micro et/ou macro-économiques

Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Absence de coûts et bénéfices financiers

Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Absence d'impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

4.1.2 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Absence d'impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap

4.1.3 *Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)*

Absence d'incidences sociales

4.1.4 *Incidences environnementales*

Absence d'incidences environnementales

4.1.5 *Impact sur la jeunesse*

Absence d'impact pour la jeunesse

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 *Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)*

Absence d'incidence budgétaire

4.2.2 *Incidences sur l'emploi public et la charge administrative*

Absence d'impact sur l'emploi public

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Sans objet

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Sans objet

5.2 Consultations facultatives

Sans objet.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Sans objet

6.2 Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

Sans objet

6.3 Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Dans le cadre du suivi des documents annexés au PLF.

ARTICLE 29 : ABROGATION DE LA LPFP 2014-2019

Texte de l'article :

À l'exception du II de son article 12, de son article 26, du II de son article 30 et de son article 34, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 est abrogée.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article abroge l'ensemble des dispositions de la précédente loi de programmation à l'exception de règles de gouvernance ou d'information du Parlement que le Gouvernement souhaite maintenir compte tenu de leur capacité à participer respectivement au redressement des comptes publics et à la qualité du débat public :

- le maintien d'un taux de mise en réserve minimal de 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- 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 projet de loi de finances relative aux collectivités locales ;
- l'interdiction du recours direct aux crédits-bails pour les organismes divers d'administration centrale.