

Article 11 : Instauration d'un objectif national d'évolution de la dépense publique locale

Texte de l'article :

I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant. Cet objectif s'établit comme suit :

(Taux d'évolution de la dépense locale en valeur – exprimé en comptabilité générale)

2014	2015	2016	2017
1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %

La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale. Chacun des sous-secteurs des administrations publiques fera ainsi l'objet d'un suivi, en cohérence avec les engagements budgétaires européens de la France qui portent sur l'ensemble des dépenses publiques. Le rapport remis au Président de la République, en avril 2014, par MM. Alain Lambert et Martin Malvy, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement de chacun*, propose ainsi l'instauration de cet objectif.

L'objectif d'évolution de la dépense publique locale est strictement indicatif. Exprimé selon les normes de la comptabilité générale, c'est-à-dire dans la nomenclature comptable directement utilisée par les collectivités locales, il vise à renforcer la transparence et la confiance entre ces dernières et l'Etat et à donner naissance à une concertation nationale, pérenne et de haut niveau entre les acteurs concernés.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Il n'existe pas aujourd'hui, dans les lois financières, d'objectif partagé permettant de suivre la trajectoire de dépenses des collectivités locales ni d'en définir le rythme d'évolution souhaitable, alors que de tels outils existent pour les dépenses de l'Etat, par le biais de la norme de dépenses, et pour une partie des dépenses des administrations de sécurité sociale, par le biais de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Le suivi des dépenses locales s'effectue uniquement au niveau technique, et ne fait pas l'objet d'un débat devant le Parlement.

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

Il n'existe pas de dispositif juridique comparable à celui qu'introduit le présent article. Seul l'article liminaire du projet de loi de finances indique au Parlement la trajectoire agrégée des soldes structurels et effectifs, mais il porte sur l'ensemble des administrations publiques.

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 engagements budgétaires européens de la France portent sur l'ensemble des administrations publiques. Cependant, le pilotage des dépenses publiques n'est aujourd'hui que partiel puisque les administrations publiques locales (APUL) ne font l'objet d'aucun suivi ni d'objectif d'évolution des dépenses au niveau de la loi. Compte tenu du poids de la dépense locale au sein des dépenses publiques (21% du total) et de la nécessité d'associer les collectivités locales au redressement des comptes publics, cette situation n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, si le programme de stabilité et les précédentes lois de programmation des finances publiques établissent une trajectoire et une prévision de solde pour les APUL, leurs calculs sous-jacents ne sont pas débattus devant le Parlement.

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

Pour résoudre les problèmes décrits au 1.3, le présent article introduit dans la loi un objectif d'évolution de la dépense publique locale.

Cet objectif est strictement indicatif. Dans le respect du principe de libre administration consacré par la Constitution, il ne permet, ni ne vise, en aucun cas à contraindre les dépenses locales. Il a vocation à alimenter le débat sur les finances des collectivités locales, à accroître la transparence sur les prévisions du Gouvernement et à renforcer la confiance entre l'Etat et les collectivités. Il formalisera ainsi un engagement partagé sur le rythme d'évolution souhaitable des dépenses des collectivités locales. En 2015, cet objectif sera global et unique pour l'ensemble des collectivités locales. A compter de 2016, il sera décliné sur toute la programmation par catégorie de collectivité et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, afin d'assurer un suivi précis de l'évolution des dépenses de chacune d'entre elles. Il inclura la totalité des dépenses, tant en matière de fonctionnement que d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

- Option 1 : ne pas prévoir de suivi des dépenses des administrations publiques locales au niveau de la loi.
- Option 2 : introduire un objectif d'évolution des dépenses publiques locales.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option aurait fait perdurer l'état actuel du suivi des finances locales. Plusieurs documents sans valeur législative permettent en effet de suivre l'évolution des dépenses des collectivités, mais ils ne font pas l'objet d'un débat devant le législateur, ne sont pas débattus avec les élus locaux et les hypothèses sous-jacentes ne sont pas discutées. De plus, ces documents ne permettent pas l'expression d'engagements du législateur sur un objectif d'évolution des dépenses des collectivités, impliquant éventuellement des modifications de leur rythme d'évolution pour assurer la cohérence de la stratégie de finances publiques du Gouvernement. Pourtant, il est devenu nécessaire de piloter les dépenses de l'ensemble des administrations publiques et de pouvoir par conséquent s'engager sur l'évolution des dépenses locales. Cette option présente l'avantage de la stabilité de l'état du droit.

La seconde option permet de combler une lacune du pilotage des finances publiques et d'instaurer un débat sur les prévisions économiques du Gouvernement utilisées dans la conception des politiques de finances publiques locales. Elle accroît ainsi à la fois la transparence du débat démocratique, et la confiance mutuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle présente l'inconvénient de créer un outil supplémentaire de suivi des dépenses publiques.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La nécessité accrue d'inclure l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques au pilotage des dépenses publiques, a conduit le Gouvernement à privilégier la seconde option.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Le présent article est pris en application de l'article 2 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui prévoit notamment que « la loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au 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

Néant.

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

Le présent article renforce le pilotage et le suivi des dépenses publiques et du solde budgétaire toutes administrations publiques, conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012.

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...)

L'objectif d'évolution des dépenses locales instauré par le présent article étant strictement indicatif, il n'emporte pas d'incidences macro ni micro-économique directes. Il doit conduire à améliorer le pilotage des finances publiques locales et la transparence sur la situation des dépenses publiques.

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

Néant.

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

Néant.

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...)

Néant.

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

Néant.

4.1.6 Incidences environnementales

Néant.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Néant. La mesure doit conduire à améliorer le pilotage des finances publiques locales.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Néant.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

5. Consultations menées

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

Le présent article n'appelle pas de consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Les élus ont pu se prononcer sur l'instauration de cet objectif lors de la présentation au Comité des finances locales du rapport *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement de chacun* recommandant sa mise en œuvre, établi par MM. des ministres Alain Lambert et Martin Malvy à la demande du Président de la République.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucune disposition n'est nécessaire à l'application du 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)

L'objectif national d'évolution des dépenses publiques locales sera pérenne et donnera lieu à un suivi annuel.

Article 12 : Mises en réserve sur l'Etat et l'ONDAM

Texte de l'article :

I. - Chaque année, pour chaque programme du budget général de l'Etat doté de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et au moins 6 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

II. - A compter du 1^{er} janvier 2015, une fraction représentant au moins 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.

Exposé des motifs de l'article :

Concernant l'Etat, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, à son article 51-4bis, que le Gouvernement présente en annexe du projet de loi de finances (PLF) les « *mesures envisagées pour assurer en exécution le respect global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». Le présent article vise à fixer, pour la période de programmation, un niveau minimal pour ces taux afin de renforcer le pilotage infra annuel de la trajectoire de dépense de l'Etat.

Concernant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), le V-C de l'article LO111-3 du code de la santé publique permet annuellement une mise en réserve. Les réformes en matière de gouvernance et de pilotage de l'ONDAM ont permis de respecter voire, dans les dernières années, de sous exécuter l'objectif initial voté chaque année en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

La mise en réserve, en début d'année, à hauteur de 0,3% au minimum de l'objectif voté, prévue par la loi de programmation des finances publiques en vigueur, s'est avéré un outil efficace et vertueux qui a contribué à ce résultat.

Dans le cadre de la stratégie globale des finances publiques, l'ONDAM verra son taux d'évolution abaissé à 2 % en moyenne sur la période 2015-2017. Cette trajectoire suppose notamment de garantir un pilotage renforcé de son exécution.

Afin de sécuriser le respect de cette trajectoire, il est donc proposé de pérenniser le principe de mise en réserve des crédits ONDAM, tout en clarifiant l'assiette sur laquelle porte la mesure par rapport à la situation actuelle.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

1/ Un taux de mise en réserve est présenté dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances (PLF), pour les crédits de titre 2 et les crédits ouverts sur les autres titres. Il est, dans le PLF pour l'année 2014, de

0,5 % pour le titre 2 et de 7 % pour les autres titres. Ces taux aboutissent à la mise en réserve de 7,5 Md€ en crédits de paiement au début de la gestion 2014, dont 0,6 Md€ sur le titre 2.

2/ Des crédits sont mis en réserve en début d'année, sur des catégories de dépenses considérées comme pilotables au sein de certains sous-objectifs de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) (établissements de santé, médico-social, fonds d'intervention régional -FIR, etc.). Elles représentent, au total, 0,3% de l'objectif annuel. En fonction des prévisions d'exécution en cours d'année, ces crédits peuvent être rendus disponibles ou, à l'inverse, être maintenus gelés et non délégués, afin de contribuer au respect global de l'objectif de dépense annuelle. Cette mise en réserve permet ainsi de constituer une marge de sécurité d'environ 0,5 Md€ chaque année.

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

1/ L'article 51-4bis de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit dans son principe l'application d'une mise en réserve sur les crédits des missions dotés de crédits limitatifs.

L'article 6 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2012 à 2017 a prévu qu'un taux minimal de mise en réserve de 0,5 % sur le titre 2 et de 5 % sur les autres titres, avec une modulation pour les subventions pour charge de service public, soit appliqué.

L'article 96 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 charge le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) de la mise en œuvre des blocages et déblocages de crédits au titre de la réserve de précaution prévue à l'article 51 de la LOLF, sur instruction du ministre chargé du budget.

2/ L'article 8 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et l'article 10 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ont prévu une mise en réserve de 0,3% au minimum des crédits de l'ONDAM voté en LFSS.

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

1/ Si le principe de la mise en réserve est introduit par la LOLF, aucune limitation sur son montant n'est prévue. Il convient d'assurer un niveau de réserve minimal adapté aux spécificités de chaque programmation, ce qui justifie la proposition d'un taux minimal associé à une programmation de finances publiques.

2/ Sur l'ONDAM, la disposition maintient et réaffirme le dispositif prévu dans les précédentes lois de programmation qui a fait la preuve de son efficacité, tout en clarifiant l'assiette sur laquelle porte la mesure par rapport à la situation actuelle.

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

1/ Le présent article vise à assurer que la réserve de précaution sera suffisante pour assurer le respect de la programmation des dépenses de l'Etat.

2/ La reconduction du niveau des gels réalisés en début d'année permettra de maîtriser les dépenses régulées dans l'ONDAM. En effet, alors que le taux d'évolution de l'ONDAM devra être limité à 2,1% en 2015, 2% en 2016 et 1,9% en 2017, afin de garantir la réalisation de 10 Md€ d'économies supplémentaires, intégrés à la trajectoire des finances publiques, l'évolution tendancielle anticipée des dépenses reste dynamique (vieillesse de la population, arrivée sur le marché de nouveaux médicaments, évolution incertaine des indemnités journalières, etc.).

La mise en réserve de 0,3% de l'objectif voté permettra de faire face aux aléas en gestion et de garantir le respect en exécution de l'objectif de dépense fixé par le Parlement.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Le dispositif ayant fait la preuve de son efficacité et du bon calibrage actuel de la mise en réserve pour faire face aux aléas, il n'a pas été étudié d'autres options.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Sans objet.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Sans objet.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Le présent article s'inscrit dans le cadre de l'article 2 de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui prévoit notamment que « *la loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au 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

Article 10, III de la LPFP pour les années 2012 à 2017

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)

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	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

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...)

Sans objet.

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

Sans objet.

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

Sans objet.

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...)

Sans objet.

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

Sans objet.

4.1.6 Incidences environnementales

Sans objet.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

La mesure est sans incidence directe mais de nature à garantir le respect de la trajectoire des dépenses de l'Etat et sur l'ONDAM.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Sans incidence directe.

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...)

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...)

Néant.

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

Cette disposition fera l'objet d'un suivi dans le cadre du bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP.

Article 16 : Affectation de taxes

Texte de l'article :

I. - A compter du 1^{er} janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

1° La ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;

3° La ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

La doctrine de recours aux affectations est détaillée en annexe du rapport annexé à la présente loi.

II. - Une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent. La ressource nouvellement affectée fait l'objet d'un plafonnement.

III. - A compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.

IV. - A compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un plafonnement conformément aux dispositions du III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'Etat. Les dispositions du projet de loi de finances pour l'année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article a pour objectif de rationaliser le recours aux taxes affectées, par le recours à trois mesures :

- La limitation des cas dans lesquels le recours à l'affectation de taxe est justifiée ; seules les taxes présentant une logique économique de redevance, de prélèvement sectoriel ou revêtant le caractère d'une contribution assurantielle, sont ainsi susceptibles d'être affectées. En outre, toute nouvelle affectation de taxe doit être gagée sur le champ ministériel concerné et faire l'objet d'un plafonnement, conformément au mécanisme prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- Le plafonnement systématique des taxes affectées ;

- A compter du 1^{er} janvier 2017, la rebudgétisation des taxes affectées qui n'auraient pas été préalablement plafonnées (hors quasi-redevances, prélèvements sectoriels et contributions assurantielles) ; toute dérogation à ce principe doit faire l'objet d'une justification dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances, prévue à l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les impositions concernées sont présentées dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » au projet de loi de finances, conformément au 1° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a prévu, en son article 21, que le Parlement serait destinataire d'un rapport du Gouvernement sur les impositions de toutes natures (ITN) affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette étude, confiée au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹, a permis de mettre en évidence l'ampleur du phénomène et ses effets pervers, tant sur les finances publiques que pour le pilotage des politiques publiques. Contournant le principe d'universalité budgétaire, le recours à la fiscalité affectée pose en effet d'importants problèmes budgétaires et de gestion publique.

Sur le champ des taxes affectées à des tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités locales, le CPO a recensé, en 2013, 214 taxes bénéficiant à 453 entités et représentant près de 28 Md€. Le dynamisme de ces taxes est par ailleurs manifestement excessif (+44,3% entre 2007 et 2013 à périmètre constant, soit une croissance annuelle de +6,3%). Par ailleurs, ces taxes, qui confortent l'indépendance des agences qui les perçoivent, affaiblissent leur contrôle par l'Etat et le Parlement.

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

- Article 2 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : « Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51. »
- I de l'article 34 de la même loi : « Dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat » ;
- Article 36 de la même loi : « L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. » ;
- Article 51 de la même loi : « [Est joint] au projet de loi de finances de l'année (...) une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat » ;
- Mécanisme de plafonnement introduit par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, modifié par la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 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 CPO a recommandé de rebudgétiser les taxes affectées et d'ajuster ainsi leurs ressources à leurs besoins. L'affectation de ressources fiscales est un phénomène de grande ampleur dont la croissance a été particulièrement dynamique. En dépit de progrès récents (plafonnement des taxes affectées ; inclusion dans la norme « zéro valeur » ; fixation d'un objectif global de baisse des taxes affectées plafonnées dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017), l'encadrement budgétaire reste insuffisant : le volume de taxes affectés plafonnées représente 5,4 Md€ sur un montant total estimé à 28 Md€ par le Conseil des prélèvements obligatoires.

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

Cette mesure vise à participer à la rationalisation de la fiscalité affectée en posant les conditions de dérogation au principe d'universalité budgétaire, et en introduisant un principe de plafonnement systématique des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale dès lors que celles-ci ne respecteraient pas les critères d'affectation mentionnés dans l'article et précisés dans une annexe au rapport annexé à la présente loi. Les taxes non-plafonnées seront pour leur part rebudgétisées, sauf exception.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Non applicable.

¹ « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2013.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Non applicable.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Non applicable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

L'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que « La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au 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

La liste des taxes affectées plafonnées prévue au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 devra être actualisée. En outre, en cas d'affectation ou de réaffectation de ressource au budget général de l'Etat, chaque disposition législative prévoyant une affectation devra être abrogée.

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

Non applicable.

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 une éventuelle 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 direct mais permettra, par une association de l'ensemble des secteurs des administrations publiques, une bonne appropriation et donc une meilleure mise en œuvre de la trajectoire de redressement des comptes publics.

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

Cet article n'aura pas d'impact financier direct.

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

Cet article n'aura pas d'impact social.

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Cette mesure contribuera à la trajectoire prévue par la loi de programmation en renforçant le contrôle de l'Etat et du Parlement sur des ressources qui, par leur dynamisme, ont contribué à l'augmentation de la dépense publique.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article n'aura pas d'impact sur l'emploi public.

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, ...)

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, ...)

Néant.

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

L'article prévoit le suivi de la mise en œuvre des dispositions de réaffectation au budget général par la justification des dérogations éventuelles dans le rapport annexé au projet de loi de finances, prévu par l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Cette disposition fera l'objet d'un suivi dans le cadre du bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP.

Article 22 : Institution d'une revue de dépenses

Texte de l'article :

I. – En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de la loi de finances. Elle porte sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôts, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles.

II. - L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.

III. - Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I.

Exposé des motifs de l'article :

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 38 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le présent article institue une revue des dépenses publiques. Cet exercice doit contribuer à renforcer la performance et l'efficacité de la dépense publique, dans l'esprit de la LOLF, et à assurer le respect de la trajectoire de finances publiques. Confiées aux corps d'inspection interministérielle, ces revues peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, afin de permettre une analyse la plus complète possible de la dépense et des interventions publiques. La mise en place d'un calendrier précis permet enfin de tenir compte des conclusions des revues lors de la construction budgétaire, et ainsi de favoriser la qualité, la sincérité et la soutenabilité de la budgétisation.

Le poids pris par les dépenses fiscales et par les niches sociales dans la trajectoire des finances publiques nécessite une évaluation de ces modes d'intervention conjointe et cohérente avec les préconisations effectuées en matière de dépense publique. L'inclusion des dépenses fiscales et des niches sociales dans le champ couvert par les revues de dépenses est ainsi de nature, d'une part, à renforcer la cohérence des préconisations pour chaque politique publique étudiée et, d'autre part, à renforcer le suivi de ces dispositifs.

Les constats et propositions de ces revues de dépenses seront communiqués à la représentation nationale avant la fin du mois de février suivant l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le projet de loi de finances de l'année 2016 tiendra compte des premières revues de dépenses. Anticipant l'entrée en vigueur du présent article, ces revues sont proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 et seront achevées en février 2015.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Les exercices actuels d'évaluation, d'audit et de contrôle ne répondent pas aux besoins de la procédure budgétaire actuelle.

Si le Gouvernement dispose de corps d'inspection interministérielle permettant d'assurer des audits sur l'efficacité et l'efficacités de la dépense publique, ces travaux ne sont en effet pas coordonnés avec la procédure budgétaire prévue à l'article 38 de la LOLF, contrairement à ce que prévoient certaines procédures budgétaires étrangères.

Les différents exercices d'évaluation de l'efficacité et de la performance des politiques publiques, conduits par la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58 de la LOLF, par la mission d'évaluation et de contrôle, ou dans le cadre de la modernisation de l'action publique initiée par le Gouvernement depuis 2012, ne sont pas non plus coordonnés au plan calendaire avec la procédure budgétaire. En outre, la durée de ces travaux, ainsi que le champ d'étude extensif inhérent aux travaux d'évaluation, ne les rendent pas directement mobilisables dans le cadre de la procédure de préparation d'un projet de loi de finances.

Concernant le sujet spécifique des niches fiscales et sociales, le comité d'évaluation dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par l'inspecteur général des finances Henri Guillaume, avait procédé en 2009 à l'évaluation de un grand nombre de niches fiscales et à certaines niches sociales ; ces travaux n'ont été que partiellement actualisés.

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

L'instauration d'une revue de dépenses dans le cadre de la procédure prévue par l'article 38 de la LOLF étant nouvelle, aucun dispositif juridique de ce type n'est actuellement en vigueur.

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 missions des corps d'évaluation et de contrôle ne sont pas *a priori* corrélées à la procédure budgétaire. La prise en compte dans la construction budgétaire de l'année N+1 des préconisations des revues de dépenses et la réalisation des éventuelles études complémentaires nécessitent que les revues soient menées en amont de la procédure budgétaire et que leurs conclusions soient disponibles au plus tard à la fin du mois de février de l'année N. En outre, le Gouvernement n'a pas aujourd'hui d'obligation d'informer le Parlement des conclusions des missions qu'il peut confier aux corps d'inspection et de contrôle, ce qui limite l'appropriation et la contre-expertise sur les réformes envisagées.

S'agissant enfin des dépenses fiscales et niches sociales, les évaluations de 115 dispositifs ont été publiées en 2013, dans le cadre des travaux de l'Inspection générale des finances ou des évaluations préalables des articles initiaux de lois de finances pour 2014 ou rectificative pour 2013. Ces travaux d'ampleur n'ont néanmoins pas permis d'évaluer l'ensemble des dispositifs. En particulier, un nombre significatif de niches sociales, essentiellement des exemptions d'assiette, n'est aujourd'hui pas évalué.

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

La réforme vise à instaurer une revue des dépenses permettant de documenter les réformes structurelles nécessaires au respect de la trajectoire de finances publiques, et d'assurer l'information du Parlement sur ces revues. Pour être pleinement effectives, ces revues doivent être, d'une part, articulées au calendrier budgétaire, de sorte que ses résultats soient pris en compte lors de la construction du projet de loi de finances de l'année suivante, et, d'autre part, porter sur des champs prédéfinis de la dépense de l'ensemble des administrations publiques. Cette réforme est donc complémentaire aux travaux de plus long terme conduits dans le cadre de la modernisation de l'action publique et dont la vocation est plus large (simplification des politiques publiques, amélioration des relations aux usagers etc.)

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Option 1 (statu quo) : Recours ponctuel ou dans le cadre d'un exercice global à des corps d'inspection et de contrôle, et transmission au cas par cas au Parlement.

Option 2 (retenue) : Création d'une revue des dépenses dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques avec systématisation de l'information au Parlement.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option, qui ne nécessite pas d'évolution juridique, ne garantit pas que des missions soient organisées afin d'assurer le respect des objectifs de finances publiques. En outre, l'information du Parlement sur les résultats des missions ainsi que sur les suites que le Gouvernement entend y donner relève d'un choix discrétionnaire de la part de ce dernier.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option retenue permet :

- de créer un cadre institutionnel pour les revues des dépenses publiques, contribuant à documenter la trajectoire des finances publiques prévue par la loi de programmation des finances publiques ;
- d'informer le Parlement des thématiques retenues ainsi que des conclusions des missions, afin d'alimenter la discussion des projets de loi de finances ;
- d'articuler cet exercice avec le calendrier budgétaire, de sorte que les conclusions des missions puissent être prises en compte dans la construction du projet de loi de finances de l'année suivante ;
- de pouvoir appréhender chaque politique publique dans la globalité et dans la pluralité de ses instruments, qu'ils soient de nature juridique, budgétaire, fiscale ou sociale ;
- de mieux évaluer dans la durée les dépenses fiscales et les niches sociales, et notamment les dispositifs les moins connus, comme les exemptions d'assiette dans le champ des niches sociales.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

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 dispose que « 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

Création d'un article spécifique en loi de programmation des finances publiques.

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)

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.

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

Sans objet.

4.1.8 Impact en terme d'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

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

Sans objet.

4.1.10 Incidences environnementales

Sans objet.

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 corps d'inspection et de contrôle ordinairement missionnés pour ce type d'exercice.

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, ...)

En fonction des thématiques retenues, le Gouvernement missionnera un ou plusieurs corps d'inspection interministérielle afin de mener les revues de dépenses.

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

Le suivi de la mise en œuvre de la disposition est assuré par la transmission au Parlement des constats et propositions des revues de dépense.

Cette disposition fera l'objet d'un suivi dans le cadre du bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP.

Article 23 : Information du Parlement sur les dépenses fiscales et niches sociales

Texte de l'article :

Pour toute mesure, instaurée pour une durée limitée par un texte postérieur au 1^{er} janvier 2015, de création ou extension d'une dépense fiscale ou de création ou extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité et son coût.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article a pour objectif de rationaliser le recours aux dépenses fiscales et aux réductions, exonérations ou abattements d'assiette et de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement. Il dispose qu'à l'issue de l'expiration de ces dispositifs dérogatoires le Gouvernement est tenu de présenter leur évaluation au Parlement et, en cas de reconduction, de justifier leur maintien.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

La loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 instaure une limitation dans le temps des dépenses fiscales et des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement.

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

- Article 18 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 : « Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité.

Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement. »

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 présent article introduit un impératif d'évaluation afin que le Parlement puisse s'appuyer sur une analyse de l'efficacité et de la pertinence d'un dispositif dérogatoire avant de voter son éventuelle reconduction.

Si une grande partie du stock des dépenses fiscales et niches sociales a été évaluée par le comité d'évaluation des niches fiscales et sociales créé à cet effet et présidé par l'inspecteur général des finances Henri Guillaume, dont le rapport a été rendu en juin 2011, il est important que cet effort d'évaluation se poursuive et concerne également le flux de mesures nouvelles.

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

Cette mesure vise à rationaliser la création de dépenses fiscales et de niches sociales et à renforcer le contrôle du législateur en la matière, tout en améliorant l'information dont il dispose. Elle permet de renforcer l'impératif d'évaluation sur ces dispositifs nouveaux et, de conditionner leur reconduction à une justification étayée.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Non applicable.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Non applicable.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Non applicable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

L'article 4 de la loi organique n°2012-1403 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 prévoit que « la loi de programmation 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

L'article 18 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 doit être abrogé.

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

Non applicable.

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 une éventuelle 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...)

Selon les dépenses et niches concernées, cet article peut avoir des incidences micro- ou macroéconomiques en cas de suppression des dispositifs dont l'évaluation aura révélé l'inefficacité.

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

Cet article permet d'améliorer les informations dont dispose le Parlement au moment de la décision de reconduction des dispositions fiscales et sociales concernées. Il permet un choix plus éclairé qui doit conduire à mettre fin à l'application des mesures les moins utiles et les moins efficaces au plan socio-économique, ce qui doit conduire à des recettes supplémentaires pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale, et à rationaliser le système des prélèvements obligatoires.

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

Non applicable.

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...)

Non applicable.

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

Cet article pourrait engendrer des recettes supplémentaires pour les organismes de sécurité sociale, en mettant fin aux niches sociales les moins utiles et les moins efficaces socioéconomiquement.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidence environnementale directe. Il peut néanmoins concerner des dispositifs ayant trait à la fiscalité environnementale.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Pas d'incidence budgétaire directe. Cette mesure, qui contribue à rationaliser le recours aux dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux, devrait néanmoins contribuer à une amélioration des recettes de l'Etat et des organismes de sécurité sociale.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée à l'évaluation des dispositions fiscales et sociales concernées. Le coût lié à cette charge est néanmoins mineur, l'évaluation portant sur le flux de mesures nouvelles et se faisant au fur et à mesure. Un appui des corps d'inspection et de contrôle pourra être envisagé.

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...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

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...)

Un appui des corps d'inspection et de contrôle (tels que l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales) pourra être envisagé.

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

Cette disposition sera évaluée dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques et les évaluations seront transmises au Parlement.

Article 24 : Actualisation de la disposition de restriction au recours à l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Texte de l'article :

Le 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, les mots : « (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté » sont remplacés par les mots : « relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste établie par l'arrêté mentionné au premier alinéa, les dispositions précédentes s'appliquent à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la publication de cet arrêté. »

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article vise à rénover la règle d'interdiction d'emprunt des organismes divers d'administration centrale (ODAC). Afin d'établir l'arrêté qui recense la liste des organismes concernés par la règle d'interdiction, les références du règlement communautaire en vigueur définissant les ODAC sont actualisées. Par ailleurs, le présent article prévoit, pour les organismes entrant dans le champ des ODAC, une période transitoire d'un an afin de leur permettre de mettre en cohérence leurs modalités de financement avec la règle qui leur est imposée par la LPFP.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

L'endettement public, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de l'Union européenne, est l'endettement total des administrations publiques vis-à-vis de tiers privés.

Pour en maîtriser la dynamique et en limiter le coût, l'endettement doit continuer à être concentré sur un ensemble limité d'acteurs : l'État, les collectivités territoriales et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Or, de nombreuses autres structures publiques sont encore endettées pour une durée supérieure à douze mois, c'est-à-dire pour couvrir des besoins autres que de trésorerie.

Sur le champ des opérateurs, soit des organismes exerçant une mission de service public, bénéficiaires d'une subvention ou d'une taxe affectée par l'État et soumis à son contrôle direct², et qui pour les trois quarts sont des ODAC, près de cinquante organismes sont ainsi endettés auprès d'établissements bancaires. Le total des emprunts et dettes assimilées s'élevait au 31 décembre 2012 à 988 M€.

Les informations relatives à l'endettement des ODAC et décrites de l'annexe budgétaire prévue par l'article 14 de la loi n°2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de l'année 2005 (« Jaune Opérateurs »), décrivent des engagements financiers au 31 décembre 2012 pour plus de 5 Md€.

² Définition des opérateurs selon l'annexe générale « Opérateurs de l'État » annexée au PLF.

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

L'article 12 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, modifié par l'article 8 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, prévoit déjà des modalités d'encadrement du recours à l'emprunt.

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 périmètre du champ des ODAC, qui est dressé par les services de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), évolue substantiellement d'une année sur l'autre. A titre d'exemple, 70 établissements sont entrés dans la liste des ODAC en 2012, et 24 en 2011.

Année de référence de la liste	2010	2011	2012
<i>Année de publication de la liste</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Évolutions listes (n/n-1)		-38	-22
Sortants		62	92
Changement de nom		5	45
Entrants		24	70
Total ODAC	746	708	686

L'intégration au périmètre des ODAC nécessite parfois, pour les établissements concernés, de modifier substantiellement leurs modalités de financement. Une période transitoire est de ce fait souhaitable pour leur permettre d'adapter leur financement à la règle d'interdiction de la LPFP.

Par ailleurs, l'article met à jour la référence au système européen des comptes (depuis le 15 mai 2014, l'Insee applique le système européen des comptes -SEC- 2010 et non plus le SEC 1995) et, accessoirement, de supprimer la dérogation accordée à la caisse d'amortissement de la dette sociale qui est désormais classée par le comptable national dans le sous-secteur des administrations de sécurité sociale.

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

L'objectif principal de cet article est d'actualiser la règle d'interdiction du recours à l'endettement des ODAC.

Par ailleurs, le présent article vise à prévoir une période de transition pour les organismes nouvellement classés en ODAC par le comptable public.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

- *Option 1* : Modifier, un à un, les textes (dispositions législatives ou réglementaires) autorisant le recours à l'emprunt pour interdire celui-ci lorsqu'il couvre une durée supérieure à douze mois.
- *Option 2* : Prendre une circulaire à destination des ministères de tutelle précisant qu'à l'avenir, les ministres chargés de l'économie et du budget s'opposeront systématiquement à toute décision d'un établissement public administratif de recourir à l'endettement, en cohérence avec la règle édictée dans ce projet d'article.
- *Option 3* : Fixer par la loi un principe d'interdiction générale d'emprunt des ODAC.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Option 1 :

- Avantages : cette option permet de corriger l'ensemble des textes en vigueur relatifs aux organismes en question.
- Inconvénients : cette option : 1. impose une démarche extrêmement longue de modification des textes de niveau législatif et réglementaire (les statuts des ODAC pouvant, selon les cas, être portés par une loi ou un règlement) ; 2. ne permet pas d'interdire de manière automatique le recours à l'endettement d'une entité qui serait nouvellement créée ; 3. Suppose un travail constant d'actualisation juridique des statuts des établissements, les évolutions du périmètre des ODAC pouvant être substantielles certaines années.

Option 2 :

- Inconvénients : le contrôle des ministères chargés de l'économie et du budget ne peut porter que sur les établissements dans lesquels il dispose d'une présence au conseil d'administration et d'un pouvoir de tutelle renforcé (de ce fait, certains établissements publics à caractère industriels et commerciaux, ou la plupart des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ne seraient pas concernés).

Option 3 :

- Avantages : cette option prévoit une règle d'application générale, qui s'impose au pouvoir réglementaire et aux organismes considérés.
- Inconvénients : une nouvelle disposition législative permettrait de déroger au principe de norme supra législative.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

A la différence des options 1 et 2, l'option 3 retenue pour ce projet d'article est la seule à-même de rendre effective la règle d'interdiction du recours à des emprunts d'une durée supérieure à un an, tout en prévoyant une période d'adaptation pour les organismes nouvellement ODAC, sur un champ cohérent avec les engagements européens de la France en matière de finances publiques.

Cette interdiction s'appuie sur des critères objectifs et définis dans un règlement communautaire.

Le dispositif juridique prévoit des exceptions au niveau de la loi, strictement limitées à deux cas concernant des établissements auxquels le législateur a confié des missions qui par nature nécessitent de recourir à l'emprunt auprès d'établissements bancaires : la caisse de la dette publique et la société de prises de participation de l'État.

Cette solution permet en outre de prendre en compte des entrants/sortants du champ de l'interdiction et des entités nouvellement créées, avec le cas échéant une période transitoire d'application, puisque la liste fixée par voie réglementaire sera modifiée tous les ans, en tant que de besoin sur la base de la liste ODAC tenue par l'INSEE.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Recourir au domaine de la loi est nécessaire pour modifier les dispositions législatives relatives à l'emprunt en vigueur. En outre, recourir à la loi permet d'encadrer le pouvoir réglementaire en rendant illégale toute disposition réglementaire contraire, existante ou future, notamment en cas de création d'un nouvel organisme.

Cette disposition ne relève pas du champ exclusif des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. Elle trouve en revanche pleinement sa place dans une loi de programmation des finances publiques notamment 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.

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

Il est proposé de modifier l'article 12 modifié de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

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 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)

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...)

Cet article vise à limiter le niveau d'endettement public. Il 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

La mesure se traduira par les gains suivants :

- Meilleure maîtrise de l'endettement et de la dépense publics ;
- Sélectivité accrue des investissements des entités contrôlées par l'État puisque ceux-ci seront financés via des subventions ou des taxes affectées, incluses sous la norme de dépenses hors charge de la dette et pensions, ou, par exception, par avance du Trésor lorsque l'entité dispose de perspectives de ressources propres suffisantes. Cette meilleure sélectivité contribuera à la maîtrise de la dépense publique ;
- Réduction des charges d'intérêt pour les administrations publiques du fait, d'une part, de la réduction des sources d'endettement au sein de la sphère des administrations publiques et, d'autre part, de l'écart de taux existant entre l'État et les autres organismes publics (différentiel entre les taux d'intérêt négociés par les organismes publics lorsqu'ils recourent à l'endettement et les taux d'intérêt applicables à l'État lorsqu'il s'endette).

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

Cet article n'a pas d'incidence directe en matière d'égalité hommes/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'a pas d'impact sur la stratégie d'ensemble en matière de handicap.

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

Cet article n'a pas d'incidences sociales directes.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'impacts environnementaux.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Les potentielles incidences budgétaires ne peuvent pas être directement quantifiées. Il est néanmoins rappelé que le stock de dette des ODAC représentait, au 31 décembre 2012, plus de 5 Md€ (cf. supra).

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Les potentielles incidences sur l'emploi public et la charge administrative seront faibles, puisqu'un dispositif visant à limiter l'endettement public par le biais des ODAC existe déjà.

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...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été réalisée.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Un nouvel arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget fixant la liste des entités soumises à la mesure sera adopté après la publication de la loi, puis actualisé annuellement, en tant que de besoin.

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...)

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

Cet article de loi implique :

- le contrôle du respect de l'interdiction par les agents comptables et les autorités administratives chargées du contrôle financier des établissements ;
- la mise à jour de la liste des organismes concernés, pour tenir compte des décisions de l'INSEE et le cas échéant inscrire sur la liste des organismes nouvellement créés ou qui voient les règles de leur financement modifiées.

Article 25 : Amélioration de l'information du Parlement au travers du 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 complété par les alinéas suivants :

« Cette annexe présente également :

« 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat ayant été supprimées ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances ;

« 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés. »

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article a pour objet d'améliorer l'information et le contrôle sur les agences de l'Etat.

En effet, ainsi que l'ont démontré des rapports récents³, le recours aux divers formules d'individualisation des services de l'État, que l'Inspection générale des finances a regroupé sous le terme générique d'« agences », s'est développé sans stratégie d'ensemble ces dernières années et a été particulièrement inflationniste en termes de moyens humains et financiers.

Par ailleurs, cette multiplication d'organismes qui ont en commun d'être dotés d'une certaine autonomie à l'égard du gouvernement peut s'avérer préjudiciable à l'action des services publics. Le démembrement de l'action publique qui en résulte rend son pilotage plus complexe et moins réactif à l'impulsion politique. La perception de l'action de l'État, diluée dans des structures multiples, en est aussi affaiblie.

Le présent article prévoit donc d'améliorer l'information de la représentation nationale sur les agences de l'Etat sur deux points.

D'une part, Les créations ou suppressions d'opérateurs et d'organismes publics de l'année échu(e) seront détaillées au sein de l'annexe budgétaire prévue par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de l'année 2005 (« Jaune Opérateurs »).

D'autre part, la forte augmentation des niveaux de rémunération des agents présents au sein des opérateurs de l'État appelle un effort de transparence accrue sur la masse salariale et les effectifs de ces organismes. L'objectif recherché est de mieux appréhender l'évolution de la masse salariale dans les opérateurs, afin d'en assurer un meilleur pilotage.

³ Par exemple, « L'État et ses agences », Inspection générale des finances, rapport n° 2011-M-044-01, mars 2012 ; « Les agences : une nouvelle gestion publique? », Conseil d'Etat, septembre 2012.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

1 / Comme l'ont montré plusieurs rapports récents, le recours à des modes de gestion publique alternatifs s'est progressivement amplifié, sans réelle stratégie d'ensemble et avec pour conséquence directe une inflation des moyens humains et financiers associés. La tutelle de l'État sur les organismes auxquels a été confié une mission de service public est par ailleurs insuffisante, notamment dans une perspective de maîtrise des finances publiques.

2/ La rémunération des agents des agences n'a pas fait l'objet jusqu'à présent de travaux de synthèse.

L'inspection générale des finances, dans son rapport de 2012 consacré à l'État et ses agences (*cf. supra*), constate que, sur un échantillon de 50 établissements pour lesquels on dispose de données comptables et physiques :

- la masse salariale par agent de l'État est inférieure de près de 5 % à celle des établissements « *sans que la nature des missions des agences de l'échantillon ne justifie un tel écart* » ;

- la masse salariale par agent de l'État croît moins rapidement entre 2007 et 2010 que celle des agences (+3,7 % par an pour la première, contre +5,5 % pour les seconds).

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

1 / Une circulaire du Premier ministre en date du 9 avril 2013 définit les modalités d'organisation des services de l'État et le recours à la formule de l'agence.

2 / Le « Jaune Opérateurs » présente l'évolution des emplois rémunérés par les opérateurs d'une année sur l'autre. Cette analyse est exprimée en ETP. Il présente également l'évolution des crédits versés aux opérateurs (crédits budgétaires et taxes affectées) mais uniquement entre deux exercices. La période d'analyse serait ainsi élargie.

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

1/ Le foisonnement des périmètres et des statuts juridiques limite fortement l'analyse du phénomène de recours à des démembrements de l'État.

2/ Dans la perspective d'une répartition équitable des efforts de redressement des comptes publics, le dynamisme des rémunérations des opérateurs doit être contenu.

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

1/ Le suivi du flux de création et de suppression de ce type de structure permettra de mieux appréhender un phénomène du recours aux « agences ».

2/ L'enrichissement du « Jaune Opérateurs » permettra d'accroître la transparence et l'information disponible sur la masse salariale des opérateurs, au bénéfice d'une plus grande équité dans la rémunération des agents de la fonction publique.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Aucune option complémentaire n'est envisagée à ce stade.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Sans objet.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Sans objet.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques (article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

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

Cet article a vocation à modifier l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005. Il s'agit de l'article ayant créé le « Jaune » *Opérateurs de l'État*. Cette annexe pourrait ainsi être renommée « Opérateurs et autres organismes publics de l'Etat ».

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 existant 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 sera mis en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2016, sans application différenciée sur l'ensemble du territoire.

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'incidence micro et/ou macro-économiques directe.

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

Cette disposition participe à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et au redressement des comptes publics :

1/ Elle permettra d'informer le Parlement sur l'évolution du flux de création d'opérateurs et organismes publics.

2/ L'obligation de transparence sur la masse salariale des opérateurs permettra :

- d'une part, un meilleur pilotage par les tutelles de la masse salariale des opérateurs, dans un souci d'uniformisation avec les évolutions constatées sur l'État ;
- d'autre part, de mieux répartir les efforts d'économies, et potentiellement de diminuer les ressources publiques accordées aux opérateurs (subventions ou taxes affectées).

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

Cet article n'a pas d'incidence directe en matière d'égalité hommes/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'a pas d'impact sur la stratégie d'ensemble en matière de handicap.

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

1 / L'optimisation de la gestion des services publics déléguée aux agences permettra d'optimiser l'évolution de la masse salariale et du nombre d'emplois publics.

2 / Cet article pourrait à terme uniformiser les évolutions de la masse salariale au sein des agences et, plus généralement, entre les agences et l'Etat.

Ces incidences ne peuvent toutefois pas être directement quantifiées.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'impact environnemental direct.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Il est attendu de cette disposition une contribution des structures publiques au redressement des comptes publics, non quantifiée à ce stade.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée au recensement des informations par la direction du budget ou le réseau des contrôleurs. Pour autant, cela s'inscrit dans les activités traditionnellement exercées dans le cadre de leur tutelle financière des opérateurs, sans surcoût manifeste.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Les effets de cette mesure ne peuvent être chiffrés à ce stade.

5. Consultations menées

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

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été réalisée.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Enrichissement d'une annexe budgétaire afin de suivre l'évolution :

- du périmètre des opérateurs et autres organismes publics ;
- de la masse salariale des opérateurs.

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...)

Les modalités de suivi des données physico-financières devront être améliorées, en croisant les informations disponibles dans les logiciels existants et celles obtenues dans le cadre de la tutelle financière des établissements.

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

La disposition fera l'objet d'une évaluation lors de la présentation du « Jaune Opérateurs de l'État » au Parlement, lors de chaque projet de loi de finances.

Article 26 : Renforcer le pilotage budgétaire des établissements de santé et le suivi de l'évolution des dépenses de personnels de ces établissements

Texte de l'article :

I. - L'article L. 6143-4 du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Après le 2°, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :

« 2° *bis* L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.

« Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3, l'état des prévisions de recettes et de dépenses et ses annexes ainsi que le plan global de financement pluriannuel mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont soumis à l'approbation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé.

« Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé par le directeur général de l'agence régionale de santé si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé.

« Les modalités d'application des deux alinéas précédents sont fixées par décret. »

2° Le quatrième alinéa du 3° est supprimé.

II. - Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements publics de santé, en détaillant notamment les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos, une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article a deux objectifs.

Il vise, tout d'abord, à prévoir que la validation de l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) des établissements soumis à un plan de redressement fasse l'objet d'une approbation expresse par le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS). En outre, le tableau prévisionnel des effectifs rémunérés qui constitue, dans le droit actuel, une annexe des EPRD, devra être approuvé formellement dans ces situations. Enfin, pour les établissements concernés par ce dispositif, le directeur général de l'ARS ne pourra approuver un EPRD pour lequel les prévisions d'évolutions de l'activité et des effectifs sont manifestement incompatibles.

L'approbation tacite de l'EPRD reste la règle de droit commun pour tous les autres établissements.

Cette mesure renforce le rôle des agences régionales de santé sur les établissements en difficulté financière, pour lesquels les enjeux en termes de finances publiques sont les plus importants.

Le deuxième objectif de cet article est de renforcer le suivi des sous-jacents de l'évolution de la masse salariale des établissements publics de santé en présentant annuellement un rapport au Parlement. Ce rapport détaillera notamment l'impact des mesures catégorielles pour les exercices passés et l'impact des mesures déjà décidées pour l'avenir. Il présentera l'ensemble des mesures catégorielles, tant en faveur des personnels de la fonction publique hospitalière que celle concernant les personnels médicaux. En outre, le rythme d'évolution salariale que connaissent les personnels des établissements publics de santé sera précisé.

En améliorant la connaissance de la dépense des établissements publics de santé, le présent article contribue à un meilleur suivi de la dépense et favorise de ce fait le respect de la trajectoire des finances publiques.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Les données provisoires de l'année 2013 montrent une légère dégradation du résultat global des établissements publics de santé (EPS) par rapport à 2012 (un déficit de -96 M€ en 2013, contre un excédent de +31 M€ en 2012, soit une dégradation de 128 M€ sur un total de produits tous EPS confondus de 75 milliards d'euros).

Les déficits hospitaliers restent par ailleurs très concentrés : 80 % du déficit hospitalier se concentre sur 13 % des établissements, soit 125 hôpitaux en 2013. Il est donc essentiel que les agences régionales de santé (ARS) renforcent leur intervention dans le processus de validation des états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) sur ces établissements.

En outre, la dégradation du résultat des hôpitaux en 2013 s'explique en partie par une progression de 2,8% des dépenses de personnel, supérieure de 0,4 point à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie hospitalier (ONDAM hospitalier) prévisionnel pour 2013 (2,4%). Cette tendance contraste avec les évolutions constatées sur la période 2007-2012 où, en moyenne annuelle, le taux de progression des dépenses de personnel (2,3%) a été systématiquement inférieur au taux de progression annuel moyen de l'ONDAM hospitalier (2,6%). La progression des effectifs n'en demeure pas moins dynamique même si ce constat doit être différencié entre le personnel non-médical (1% par an sur 2007-2012) et le personnel médical (3,2% entre 2007-2012, ce qui est deux fois supérieure à la progression des séjours, à 1,6%). Si les données sur l'évolution de la rémunération doivent être mieux connues, il est également constaté une progression assez dynamique de la rémunération moyenne des personnels en place liée en partie au reclassement des infirmiers de catégorie A. En 2011, la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) était plus rapide dans la fonction publique hospitalière (3,3%) que dans la fonction publique d'Etat (3%) ou dans la fonction publique territoriale (2,3%).

En moyenne annuelle, l'impact des décisions nationales sur la progression de l'ONDAM hospitalier est évalué à 0,75% par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) sur la période 2010-2013 (données Cour des comptes).

Or, la trajectoire de l'ONDAM 2015-2017 devrait nécessairement se traduire par une contrainte financière plus forte sur les établissements qui, sans ajustement à due proportion des charges des établissements de santé, dont les dépenses de personnel constituent 65%, pourrait conduire à aggraver le déficit du secteur.

Il importe donc que le suivi des effectifs rémunérés pour les hôpitaux soumis à un plan de redressement constitue une priorité du contrôle réalisé par les ARS.

La publication d'un rapport sur l'évolution des mesures catégorielles permettra de renforcer l'information du Parlement et d'assurer la cohérence entre les mesures catégorielles arbitrées et leur conformité avec le respect de l'objectif d'évolution de l'ONDAM hospitalier.

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

- Sur le régime d'approbation de l'EPRD et du Plan global de financement pluriannuel (PGFP), l'article L. 6143-4 du code de la santé publique dispose que :

« L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.

[...]

Le tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale, mentionné à l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, est compétent en premier ressort pour statuer en matière contentieuse sur les recours formés contre l'opposition du directeur général de l'agence régionale de santé faite à l'approbation de l'état des prévisions de recettes et de dépenses ou de ses modifications en application de l'alinéa précédent. Il est également compétent pour connaître des décisions du directeur général de l'agence régionale de santé prises en application des articles L. 6145-1, L. 6145-2, L. 6145-3, L. 6145-4 et L. 6145-5. »

- Sur les motifs de rejet de l'EPRD par le directeur général de l'ARS, l'article D. 6145-31 du code de la santé publique dispose que :

« Le directeur général de l'agence régionale de santé peut s'opposer au projet d'état des prévisions de recettes et de dépenses lorsque celui-ci n'est pas fixé conformément aux dispositions de l'article R. 6145-11 ou pour un ou plusieurs des motifs suivants :

1° Les prévisions de recettes excèdent les ressources fixées en application des articles L. 162-22-10 et R. 162-42-4 du code de la sécurité sociale et R. 6145-26 du présent code ;

2° Les prévisions de recettes sont fondées sur des prévisions d'activités manifestement erronées, portent sur des activités non autorisées, ou sont fondées sur des augmentations d'activité incompatibles avec les objectifs du schéma régional d'organisation des soins ou le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ;

3° Le projet d'état des prévisions de recettes et de dépenses ne tient pas compte des engagements prévus au contrat pluriannuel mentionné ci-dessus et de son exécution ;

4° En cas de situation financière dégradée, les mesures de redressement de la situation financière adoptées par l'établissement ne sont pas adaptées.

Par dérogation au 1°, les prévisions de recettes peuvent inclure des sommes escomptées par l'établissement au cours de l'exercice, prévues dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ou un engagement contractuel spécifique, et non encore notifiées, dont l'établissement doit justifier le montant. Dans ce cas, l'éventuelle approbation du budget dans sa globalité ne vaut pas engagement de notification par le directeur général de l'agence régionale de santé. »

- Sur l'évolution des dépenses de personnel hospitalier : il n'existe pas de dispositifs juridiques spécifiques en vigueur sur le suivi budgétaire de l'évolution salariale des établissements publics de santé.

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 régime actuel d'approbation des EPRD des établissements de santé n'oblige pas les ARS à approuver de manière expresse les EPRD des établissements en difficulté financière ;
- Les évolutions des dépenses de personnel des hôpitaux sont mal connues et, de ce fait, les leviers qui pourraient exister pour mieux les maîtriser sont peu mobilisés.

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

La réforme sous-jacente au projet d'article concourt à plusieurs objectifs :

- renforcer le régime d'approbation des budgets des hôpitaux par les ARS sur les situations financières difficiles ;
- dresser un bilan des mesures catégorielles mises en œuvre en faveur des personnels médicaux et non médicaux des établissements de santé et leurs conséquences sur les dépenses de l'assurance maladie pour le dernier exercice clos ;
- présenter une prévision d'évolution des mesures catégorielles décidées en faveur des personnels médicaux et non médicaux.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

- Option 1 : généraliser le régime d'approbation expresse à l'ensemble des établissements publics de santé.
- Option 2 : conditionner la progression des effectifs à l'évolution du résultat comptable des établissements en difficulté financière et non de l'activité.
- Option 3 : transmettre un rapport au Parlement sur les mesures catégorielles sans présentation de l'évolution salariale globale des personnels des établissements publics de santé.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

- Option 1 (généraliser le régime d'approbation expresse à tous les établissements de santé) : le principe d'une substitution de l'approbation tacite par l'approbation expresse permettrait de renforcer le contrôle de la tutelle de l'ARS sur l'ensemble des EPRD mais risquerait d'alourdir la procédure d'approbation des EPRD par les agences sans bénéfice réel sur la maîtrise des finances hospitalières, avec un risque de déresponsabilisation des hôpitaux.
- Option 2 (conditionner la progression des effectifs à l'évolution du résultat comptable des établissements en difficulté financière) : cette disposition ne constitue pas un levier de maîtrise suffisamment efficace. En effet, il est constaté, dans le cas de nombreux établissements en difficulté financière, une déconnexion entre leur prévision d'évolution de recettes et la hausse structurelle des séjours en raison de stratégies de développement de recettes complémentaires et d'optimisation des recettes d'assurance maladie qui ne sont pas de nature structurelle. L'activité est le déterminant structurant de l'évolution des recettes d'assurance maladie qui représentent 75% des ressources d'un établissement et doit être l'objet principal du contrôle des ARS.
- Option 3 (Publication d'un rapport au Parlement sur l'évolution des mesures catégorielles sans présentation de l'évolution salariale des personnels des établissements publics de santé) : la présentation d'un bilan sur l'évolution des mesures catégorielles, qui constitue un déterminant important des évolutions de la masse salariale, doit conduire à renforcer la connaissance globale du Parlement sur l'impact de l'évolution salariale dans la progression des dépenses du secteur hospitalier. Une présentation annuelle de l'évolution salariale du secteur doit garantir un meilleur suivi de la dépense et, par la suite, un meilleur respect des objectifs budgétaires fixés par le présent projet de loi.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option retenue garantit les avantages suivants :

- elle vise à renforcer la procédure d'instruction des EPRD par les ARS pour les établissements en difficulté financière. Elle offre aux agences régionales de santé des outils contraignants de suivi et de contrôle de la masse salariale d'un établissement en difficulté financière ;
- elle contribue à renforcer la connaissance et l'instruction des déterminants de l'évolution salariale du secteur hospitalier par le Parlement et les administrations centrales.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Cette disposition relève 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 en tant qu'elle vise à encadrer les dépenses de l'administration publique hospitalière et qu'elle améliore l'information du Parlement sur un de ses sous-jacents majeurs qu'est l'évolution salariale du secteur hospitalier.

3.2 Liste des dispositions législatives à créer, à modifier ou à abroger

- Modification du 3° de l'article L. 6143-4 du code de la santé publique.
- Création d'une disposition nouvelle dans la loi de programmation des finances publiques : « II. - Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des dépenses de personnels des établissements publics de santé, en détaillant notamment les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos, une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà décidées, ainsi qu'une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé. »

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)

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...)

Cette disposition doit conduire à la maîtrise des coûts des établissements de santé en difficulté financière et donc à la maîtrise de l'ONDAM hospitalier.

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

Cette réforme doit contribuer à maîtriser les ressources de l'assurance maladie, renforcer les règles de gouvernance à disposition des ARS et sécuriser la trajectoire budgétaire des établissements hospitaliers.

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

Cette disposition n'a 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...)

Cette disposition n'a pas d'impact sur 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)

Cette mesure vise à maîtriser la dynamique de création d'emplois et d'embauche dans la fonction publique hospitalière.

4.1.6 Incidences environnementales

Cette disposition ne présente pas d'incidences environnementales.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue :

Coûts nets ou économies nettes (-) exprimés en millions d'euros

	2015	2016	2017	Coût pérenne ou économie pérenne (-)
État				
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]				
Dépenses hors personnel : AE [2]				
Dépenses hors personnel : CP [3]				
Total pour l'État : AE = [1]+[2]				
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]				
Collectivités territoriales [5]				
Sécurité sociale [6]				
supervision des ES	-40	-50	-60	- 60
Maîtrise de la masse salariale				
Autres administrations publiques [7]				
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]	-40	-50	-60	- 60

Les plans de redressement des établissements en difficulté financière - consommateurs d'aides budgétaires exceptionnelles - intègrent dans leurs trajectoires de retour à l'équilibre une diminution de leur masse salariale de l'ordre de 1 à 1,5% cumulé sur trois ans, soit un pourcentage annuel compris dans une fourchette entre 0,33% et 0,5%. Le renforcement du pilotage de la dépense doit aboutir au respect de cette trajectoire et donc à une minoration à due concurrence des aides exceptionnelles inscrites en ONDAM. Cela représente un gain annuel de l'ordre de 40 à 60 M€, soit un gain total sur les charges hospitalières compris entre 125 et 180 M€. Ce gain de productivité sera partiellement capté par l'assurance maladie via une réduction de l'allocation des aides budgétaires nationales (enveloppe des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation - MIGAC) de l'ordre de 60 M€ (économies ONDAM qui monteront en charge sur la période 2015-2017) et contribuera pour le reste à réduire le déficit hospitalier.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Impact sur l'emploi public :

Sans objet.

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...)

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Les fédérations hospitalières ont été consultées.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

- Modification de l'article D. 6145-31 relatif aux motifs d'opposition du directeur général de l'agence régionale de santé au projet d'état de prévision des recettes et des dépenses (EPRD) ;
- Des dispositions réglementaires (décret simple) devront être prises pour fixer les modalités d'application du régime d'approbation expresse par les agences régionales de santé des EPRD des établissements soumis à un plan de redressement ainsi que du contrôle de l'évolution de leurs effectifs.

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...)

Les services compétents de l'Etat et les établissements de santé assureront la mise en place de la mesure.

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

Cette disposition devra faire l'objet d'une évaluation à la lecture des comptes consolidés des établissements de santé concernés par la disposition. Cette évaluation sera annuellement présentée lors du bilan qui est fait de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques.

Article 27 : Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage

Texte de l'article :

Le code du travail est ainsi modifié :

1° Le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie est complété par une section 6 ainsi rédigée :

*« Section 6
« Suivi financier du régime d'assurance chômage*

« Art. L. 5422-25. - L'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.

« Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné à l'alinéa précédent, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier. » ;

2° Au premier alinéa de l'article L. 5422-20, après les mots : « à l'exception des articles L. 5422-14 à L. 5422-16 » sont insérés les mots : « et de l'article L. 5422-25 ».

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article propose d'améliorer l'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage, en prévoyant la transmission annuelle par le Gouvernement, sur le fondement des données transmises par l'Unedic et de l'analyse des services compétents de l'Etat (commissariat général à la stratégie et à la prospective - CGSP, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques - DARES, direction générale du Trésor, direction du budget, institut national de la statistique et des études économiques - INSEE, etc.), d'un rapport analysant l'équilibre financier de l'assurance chômage.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

A fin 2013, le solde de l'assurance chômage était de -4,0Md€, pour une dette totale de 17,8Md€. Or le niveau des recettes en 2013 (hors revenus exceptionnels) était de 33,2Md€, soit une dette représentant 54% des recettes annuelles.

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

En l'état actuel du droit, les partenaires sociaux délèguent, comme défini dans les articles L5427-1 à L5427-6 du code du travail, la gestion du régime d'assurance chômage à un organisme privé (l'UNEDIC). La dernière modification de ces dispositions date de la loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012.

Les conditions de l'indemnisation du chômage entrent quant à elles dans le champ de la négociation entre partenaires sociaux, l'État devant ensuite agréer les accords issus de cette négociation pour les rendre

applicables sur l'ensemble du territoire et des salariés soumis à l'assurance chômage. Cette procédure de négociation/agrément est prévue par les articles L.5422-20 à L.5422-23 du code du travail.

Le Parlement n'est destinataire d'aucune information spécifique sur la situation financière de l'assurance chômage.

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

La dette du régime a connu une évolution très défavorable depuis 2009 passant de 5,9 Md€ à 18,0 Md€ en 2013, en raison de déficits récurrents.

Ce constat justifie une amélioration de l'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage dès lors que la situation financière de l'Unedic a une incidence directe sur les prévisions de solde fixées par l'article liminaire de la loi de finances.

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

L'objectif de la réforme vise à assurer la bonne information du Parlement sur la situation financière d'un organisme relevant du champ des administrations publiques.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Sans objet.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Sans objet.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Sans objet.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi 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 de décembre 2012. En effet, cet article a trait à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion de l'assurance chômage.

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

Introduction d'un article L. 5422-25 dans le code du travail.

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)

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 formellement aucune incidence micro et macroéconomique.

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

Cet article permet d'améliorer l'information du Parlement.

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

Cet article n'a pas d'impact spécifique 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'a pas d'incidence directe sur 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 a des incidences sociales en participant à la recherche, sur le long terme, de la pérennité financière du Régime d'Assurance Chômage en France.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidence environnementale directe.

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 aucune incidence budgétaire directe.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article n'a aucune incidence directe sur l'emploi public et la charge administrative.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Néant.

5. Consultations menées

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

Aucune.

5.2 Consultations facultatives

Aucune.

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 n'y a pas d'autres modalités à mettre en œuvre afin de garantir la mise en place du dispositif.

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

L'information devra être transmise chaque année au Parlement ainsi qu'aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article L.5427-1.

Article 28 : Bilan de la mise en œuvre de l'objectif national d'évolution de la dépense locale

Texte de l'article :

Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé par la présente loi.

A compter de 2016, le Gouvernement présente en outre à ce comité une décomposition, sur l'ensemble de la période de programmation, de l'objectif mentionné à l'alinéa précédent pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article permet d'instaurer une concertation nationale de haut niveau sur l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé par la loi. Il donnera ainsi lieu à des débats approfondis, qui se tiendront à la fois au Parlement lors du vote des lois de programmation des finances publiques, mais aussi au sein du Comité des finances locales, qui se prononcera sur la déclinaison de cet objectif par catégorie de collectivités, donnant ainsi toute sa portée à la concertation entre administrations.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Il n'existe pas aujourd'hui, dans les lois financières, d'objectif partagé permettant de suivre la trajectoire de dépenses des collectivités locales ni d'en définir le rythme d'évolution souhaitable, alors que de tels outils existent pour les dépenses de l'Etat, par le biais de la norme de dépenses, et pour une partie des dépenses des administrations de sécurité sociale, par le biais de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Le suivi des dépenses locales s'effectue uniquement au niveau technique, et ne fait pas l'objet d'un débat devant le Comité des finances locales et le Parlement.

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

Il n'existe pas de dispositif juridique comparable à celui qu'introduit le présent article.

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

Si le programme de stabilité et les précédentes lois de programmation des finances publiques établissent une trajectoire et une prévision de solde pour les APUL, leurs calculs sous-jacents ne sont pas débattus devant le Parlement ni avec les élus locaux.

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

L'objectif d'évolution des dépenses locales a vocation à alimenter le débat sur les finances des collectivités locales, à accroître la transparence sur les prévisions du Gouvernement et à renforcer la confiance entre l'Etat et les collectivités. Dans ce cadre, il est important qu'il donne lieu à une concertation approfondie avec les élus locaux, par le biais du Comité des finances locales (CFL). Ce dernier sera consulté et amené à se prononcer sur l'évolution retenue pour la programmation avant la tenue du prochain débat d'orientation des finances publiques, afin de donner toute leur portée à ces échanges.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Néant

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Néant

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Néant

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de programmation des finances publiques

Le présent article est pris 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.

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

Néant.

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)

Néant

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...)*

Néant

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

Néant.

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

Néant.

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...)*

Néant.

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

Néant.

4.1.6 *Incidences environnementales*

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

5. Consultations menées

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

Le présent article n'appelle pas de consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Néant

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucune disposition n'est nécessaire à l'application du 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)

Une évaluation sera annuellement présentée lors du bilan qui est fait de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques.

Article 29 : 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, à périmètre constant, des objectifs prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement au Parlement, en annexe du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la présente loi de programmation. Cette disposition permet 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° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 prévoit que son bilan annuel soit réalisé, notamment concernant les articles relatifs à la norme de dépenses Etat et de l'assurance maladie, ou sur les plafonds des crédits et de taxes affectées.

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 par l'article 19 de la LPFP pour les années 2012 à 2017.

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 27 du présent projet de loi de programmation abroge l'article 19 de la LPFP pour les années 2012 à 2017 afin de préciser le contenu du bilan à réaliser chaque année et de le compléter sur l'objectif de dépense locale, qui est introduit dans la présente loi.

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, être effectué dans le cadre du rapport prévu par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Enfin, ce rapport permettra également un suivi du respect de l'objectif de dépense locale, introduit par l'article 6 de la présente loi de programmation.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Non applicable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation (article 4 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative aux lois de programmation 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.

3.5 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.

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

Cet article n'aura pas d'impact social. Il s'agit d'évaluer la mise en œuvre de la présente loi.

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

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 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, ...)

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, ...)

Néant.

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

Néant.