

ASSEMBLÉE NATIONALE

8 novembre 2019

PLF POUR 2020 - (N° 2272)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N ° II-2817

présenté par
M. Saint-Martin et M. Woerth

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 59, insérer l'article suivant:**

I. – Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des jaunes budgétaires relatifs à l'information financière d'une politique publique, laquelle n'est pas limitée à l'explicitation des dispositions contenues dans les lois de finances ou au cadre du budget de l'État.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

1° Agences de l'eau : ce rapport présente l'exécution du programme pluriannuel d'intervention de l'agence de l'eau faisant état des recettes et des dépenses réalisées dans le cadre de ce programme ;

2° Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale. Ce bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale au cours du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et de l'exercice à venir, fait apparaître notamment :

- a) Les contributions de l'État employeur ;
- b) Les flux liés à la mise en œuvre des politiques menées par l'État ;
- c) Les subventions versées par l'État à des régimes de protection sociale ou à des organismes concourant à leur financement et le rôle de ces subventions dans l'équilibre financier de ces régimes ou de ces organismes ;
- d) Les impositions de toute nature affectées à ces régimes ou à ces organismes ;
- e) Les garanties d'emprunt accordées par l'État à ces régimes ou à ces organismes et une évaluation des engagements financiers supportés par l'État du fait de ces garanties ;

f) Les créances et dettes réciproques, à court, moyen ou long terme, entre l'État et ces régimes ou ces organismes, évaluées à la date du dernier exercice clos ;

3° Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication ;

4° Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales :

a) Ce rapport récapitule, pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, le montant constaté ou prévu :

– des prélèvements sur les recettes du budget général ;

– des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des dépenses inscrits au budget général et aux comptes spéciaux, par mission et par programme ;

– des produits des impôts et taxes perçus par l'État transférés en tout ou partie, constituant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ;

b) Ce rapport présente également une évaluation des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ;

c) Il précise les hypothèses à partir desquelles sont évalués chacun des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et chaque compensation fiscale d'exonération ;

d) Pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, ce rapport détaille en outre les montants et la répartition, entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, des frais de gestion de la fiscalité directe locale ;

5° Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises : ce rapport rend compte de l'ensemble de l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises. Il inclut une présentation détaillée des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, des centres techniques industriels et des comités professionnels de développement économique ;

6° Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat :

a) Ce rapport présente :

– un état de l'ensemble des financements publics en faveur de l'écologie, de la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique inscrits dans la loi de finances de l'année en cours et dans le projet de loi de finances ;

– un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'agenda 2030 du développement durable ;

– un état détaillant la stratégie en matière de fiscalité écologique et énergétique, permettant d'évaluer la part de cette fiscalité dans les prélèvements obligatoires, le produit des recettes perçues, les acteurs économiques concernés, les mesures d'accompagnement mises en œuvre et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'environnement. Cet état précise les impacts de la fiscalité écologique et énergétique, d'une part, sur le pouvoir d'achat des ménages en fonction de leur composition, de leur revenu fiscal de référence et de leur lieu de résidence et, d'autre part, sur les coûts de production et les marges des entreprises, selon leur taille et selon leur secteur d'activité ;

b) Ledit rapport dresse, notamment, le bilan des actions de maîtrise de la demande d'énergie, des mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'évolution de l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie, notamment de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre ;

c) Il porte également sur la contribution au service public de l'électricité et sur les charges couvertes par cette contribution. Il comprend des scénarios d'évolution de cette contribution à moyen terme et comporte les éléments mentionnés à l'article L. 121-28-1 du code de l'énergie ;

d) Il donne une vision intégrée de la manière dont les instruments fiscaux incitent les acteurs économiques à la prévention des atteintes portées à l'environnement, en application de l'article 3 de la Charte de l'environnement, et de leur efficacité. Il contribue ainsi à la performance et à la lisibilité de la fiscalité environnementale et à la cohérence de la réforme fiscale ;

e) Il est communiqué au Conseil national de la transition écologique prévu à l'article L. 133-1 du code de l'environnement et au Conseil économique, social et environnemental ;

7° État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits ;

8° Formation professionnelle. Ce document :

a) Regroupe les crédits demandés pour l'année suivante et l'emploi de ceux accordés pour l'année antérieure et pour l'année en cours ;

b) Retrace l'emploi de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, prévue à l'article L. 6331-1, notamment en matière de contrats de professionnalisation pour les jeunes, et de conditions de mise en œuvre de la formation professionnelle continue dans les entreprises de moins de onze salariés selon les secteurs d'activité. Ce rapport fait apparaître les situations propres à chacun des secteurs intéressés de l'artisanat, du commerce et des professions libérales ;

c) Comporte un état des ressources et des dépenses des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue pour l'année antérieure et pour l'année en cours ;

9° Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres. Cette liste :

a) Évalue le coût de fonctionnement de ces organismes en milliers d'euros lors des trois années précédentes, indique le nombre de leurs membres comme le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes et mentionne les commissions et instances créées ou supprimées dans l'année ;

b) Est complétée par une justification de l'évolution des coûts de fonctionnement ;

10° Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ;

11° Rapport relatif à l'État actionnaire. Ce rapport :

a) Analyse la situation économique, à la clôture du dernier exercice, de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'État ;

b) Établit les comptes consolidés de toutes les entités significatives, établissements et sociétés, cotées et non cotées, contrôlées par l'État, rendant compte fidèlement de leur situation financière, y compris des engagements hors bilan, de l'évolution de leur valeur patrimoniale et de leurs résultats. Les questions de méthode comptable à trancher pour l'élaboration de ces états financiers sont soumises à l'appréciation d'un groupe de personnalités indépendantes nommées par décret ;

c) Retrace les opérations de transfert au secteur privé réalisées en application de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, en distinguant celles fondées sur le titre II de ladite loi de celles fondées sur le titre III. Il y est également fait état des produits encaissés par l'État en cours d'exercice et de leurs utilisations ;

d) Dresse le bilan par l'État de sa mission d'actionnaire ou de tuteur des entreprises publiques. Ce bilan contient le rapport d'activité du service des participations de la direction du Trésor. Il comprend également des éléments concernant la stratégie commerciale et industrielle et la politique de l'emploi des entreprises publiques ;

12° Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures. Ce rapport :
a) Présente les choix stratégiques et les objectifs des politiques nationales de recherche et de formations supérieures analysant les modalités et les instruments de leur mise en œuvre et en mesurant les résultats ;

b) Rend compte de la participation de la France à la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur et met en évidence, par comparaison avec les résultats des principaux pays étrangers, la place de la France dans la compétition internationale ;

c) Fait apparaître la contribution respectivement apportée à l'effort national de recherche par l'État, les autres administrations publiques, les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Elle présente l'offre nationale de formations supérieures, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement ;

d) Présente la contribution de l'État, des administrations publiques, des associations et des entreprises au financement de la recherche fondamentale utile à la lutte contre le cancer pédiatrique ;

13° Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations : ce rapport comporte, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État. Les éléments concernant les

rémunérations indiquent l'origine des crédits de toute nature ayant concouru à leur financement, énumèrent les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que leur proportion par rapport au traitement ;

14° Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique : ce rapport porte sur les pensions de retraite versées au cours de l'année précédente, à quelque titre que ce soit, aux allocataires des régimes des pensions civiles et militaires de retraite et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Ce rapport indique l'origine des crédits de toute nature ayant concouru au financement des pensions et comporte des éléments de comparaison avec le régime général de retraite et les régimes spéciaux ; 15° Relations financières avec l'Union européenne ;

16° Effort financier de l'État en faveur des associations. Ce rapport :

a) Récapitule les crédits attribués, au cours de l'année précédente, aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;

b) Présente les orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif. Il comprend, par ministère, la liste des subventions versées aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 précitée ;

c) Précise, en même temps que la somme versée, le programme budgétaire sur lequel elle est imputée, l'objet de la subvention et l'évaluation de l'action financée lorsque la subvention fait l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs ;

d) Comporte les dépenses fiscales relatives aux associations précitées telles qu'elles sont mentionnées dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » (tome 2) jointe au projet de loi de finances de l'année ;

17° Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir :

a) Ce rapport, remis chaque année jusqu'à l'expiration de toutes les conventions mentionnées au II de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, est relatif aux investissements financés par les crédits ouverts sur les programmes mentionnés au I de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 ;

b) Pour chacune des missions concernées, il présente notamment :

– les investissements prévus et en cours de réalisation, en justifiant le choix des projets et en présentant l'état d'avancement des investissements ;

– les montants engagés et les montants décaissés pour les années échues, les prévisions d'engagement et de décaissement pour l'année en cours et l'année à venir, les modalités de financement mises en œuvre et, le cas échéant, les modifications apportées à la répartition initiale des fonds ;

– les cofinancements publics et privés attendus et obtenus ;

– les objectifs poursuivis et les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

– les retours sur investissement attendus et obtenus ainsi que les méthodes d'évaluation utilisées ;

– le rôle des organismes mentionnés au I et au 6° du A du II de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, le contenu et la mise en œuvre des conventions prévues au premier alinéa du A du II de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, ainsi que les résultats du contrôle par l'État de la qualité de la gestion de ces organismes ;

– le financement effectif de la contribution au développement durable ;

– les conséquences sur les finances publiques de ces investissements et en particulier sur le montant des dépenses publiques, des recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées ;

c) Lorsque l'abondement des fonds par l'État intervient sur plusieurs exercices budgétaires, ce rapport présente également les abondements annuels effectifs au regard de ceux initialement prévus en application du 7° du A du II de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 et rend compte des éventuels écarts ;

18° Évaluation des grands projets d'investissement public : ce rapport comporte une synthèse de l'inventaire et indique les contre-expertises réalisées ;

19° Utilisation par l'AFITF et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale Radars ;

20° Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs ;

21° Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat ;

22° Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements ;

23° Personnels affectés dans les cabinets ministériels ;

24° Jeux Olympiques et paralympiques de Paris 2024 ;

25° Opérateurs de l'État :

a) Ce rapport récapitule, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présente, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers ;

b) Cette annexe présente également le montant des dettes des opérateurs de l'État, le fondement juridique du recours à l'emprunt et les principales caractéristiques des emprunts contractés, ainsi que le montant et la nature de leurs engagements hors bilan ;

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

- aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;
- à leurs ressources propres ;
- aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;
- à leur masse salariale ;
- à leur trésorerie ;
- à la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc ;

d) Cette annexe donne la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédent le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle comporte également, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales. Elle dresse la liste des opérateurs qui ne sont pas considérés comme des organismes divers d'administration centrale et la liste des opérateurs qui sont considérés comme des organismes divers d'administration centrale ;

26° Rapport sur les autorités publiques indépendantes :

a) Cette annexe générale récapitule, par autorité et pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

- le montant constaté ou prévu de leurs dépenses et leur répartition par titres ;
- le montant constaté ou prévu des produits des impositions de toutes natures, des subventions budgétaires et des autres ressources dont elles bénéficient ;
- le nombre des emplois rémunérés par ces autorités ou mis à disposition par des tiers ainsi que leur répartition présentée : par corps ou par métier et par type de contrat, par catégorie, par position statutaire pour les fonctionnaires ;
- le loyer, la surface utile brute du parc immobilier de l'autorité ainsi que le rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc immobilier ;
- les rémunérations et avantages du président et des membres de l'autorité ;

b) Elle présente également, de façon consolidée pour l'ensemble des autorités administratives et publiques indépendantes, l'ensemble des crédits et des impositions affectées qui leur sont destinés et le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers ;

c) Elle comporte enfin, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro. Elle expose la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante et comporte une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

27° Réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Cette annexe présente : a) Les choix stratégiques du Gouvernement quant à la présence géographique et fonctionnelle à l'étranger de l'État et de ses opérateurs ;

b) Les réformes envisagées ou engagées pour diminuer de 10 %, à horizon 2022, la masse salariale afférente aux personnels de l'État et de ses opérateurs en poste à l'étranger, en faisant ressortir, en crédits et en effectifs, la contribution de chaque ministère et opérateur à cette diminution ;

c) L'état du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, les dispositions prises pour le rationaliser ainsi que les économies et recettes qui en découlent.

II. – Le quatrième alinéa de l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement est supprimé et l'article L. 561-5 du même code est abrogé.

III. – Les articles 106 et 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 sont abrogés.

IV. – Le I de l'article 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 est abrogé.

V. – Les I et II de l'article 142 de la loi n° 2001-420 relatifs aux nouvelles régulations économiques sont abrogés.

VI. – Le II de l'article 128 et le I de l'article 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 sont abrogés.

VII. – L'article 113 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 est abrogé.

VIII. – L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est abrogé.

IX. – L'article 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 est abrogé.

X. – Le I de l'article 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 est abrogé.

XI. – Le II de l'article 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 sont abrogés.

XII. – Les V et VI de l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 sont abrogés.

XV. – L'article 160 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 est abrogé.

XVI. – L'article 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes est abrogé.

XVIII. – L'article 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 est abrogé.

XIX. – Le II des articles 206 et 218 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 sont abrogés.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les annexes générales au PLF « jaunes », qui rassemblent l'ensemble de l'information financière d'une politique publique donnée, contribuent indéniablement à la qualité du travail du législateur budgétaire. Ils permettent aux parlementaires de disposer d'une vision élargie de certaines politiques publiques dont le périmètre dépasse le cadre du seul budget de l'État ou de la seule loi de finances.

Dans son rapport du 11 septembre 2019, la mission d'information de la commission des finances relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) relève cependant qu'une rationalisation des documents budgétaires est indispensable afin d'assurer la qualité et la pertinence de l'information transmise au Parlement.

Dans le cas particulier des annexes générales « jaunes », le rapport souligne plusieurs difficultés : la base juridique incertaine et fragmentée des « jaunes », qui nuit au suivi des demandes de transmission, l'absence de suivi de l'évolution des annexes générales, un degré de pertinence inégal et des délais de transmission parfois excessifs.

Le présent amendement propose de remédier à la première de ces lacunes, en rassemblant sur un article unique du présent projet de loi de finances l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales « jaunes », sans, à ce stade, en modifier le nombre ou le contenu.