

PROJET DE LOI
de programmation des finances publiques
pour les années 2023 à 2027

Etude d'impact

Sommaire

<i>I. Article 21</i>	3
<i>II. Article 22</i>	8
<i>III. Article 23</i>	15
<i>IV. Article 24</i>	26
<i>V. Article 25</i>	26
<i>VI. Article 26</i>	29

I. Article 21

Texte de l'article :

En vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sont conduites des évaluations de la qualité de l'action publique, dont les conclusions sont transmises au Parlement au plus tard le 1er avril de chaque année. Ces évaluations peuvent porter sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt, 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 et aux organismes concourant à leur financement. Ces évaluations identifient, notamment, des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article a pour ambition d'initier une nouvelle démarche d'évaluation et d'amélioration de la qualité de l'action publique. Le Gouvernement mettra en place un dispositif annuel d'évaluation de l'action publique ciblant une liste déterminée de thèmes à examiner. Une fois les missions achevées, les conclusions de ces évaluations seront transmises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril de l'année suivante, afin d'enrichir le printemps de l'évaluation et de nourrir les réflexions du Parlement sur le contenu du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale déposés à l'automne. La nouvelle méthode proposée crée ainsi un cadre structuré et pérenne, facilitant la définition et la mise en œuvre d'une stratégie globale et cohérente d'amélioration de l'action publique, qui donne toute sa place au Parlement.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

L'évaluation des politiques publiques doit être au cœur de l'action des administrations publiques. La démarche d'évaluation, qui répond à un cadre méthodologique précis, répond par ailleurs aux exigences de transparence vis-à-vis de la représentation nationale et des citoyens.

Par ailleurs, le plan national de relance et de résilience (PNRR) élaboré dans le cadre du plan de relance européen « *Next Generation EU* » engage la France, d'ici fin 2022, à construire « *des lois financières articulées avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques* ». L'atteinte de ce jalon implique la mise en place d'un dispositif d'évaluation pérenne, couvrant l'intégralité du champ de l'action publique et articulé avec les procédures budgétaire et parlementaire.

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

Sans objet.

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

Il est nécessaire de poursuivre la démarche de mise en place d'un cadre pérenne et structuré d'amélioration de la qualité de l'action publique.

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

Deux objectifs sont poursuivis :

- mettre en place un cadre institutionnel global, structuré, pérenne et articulé avec les calendriers budgétaire et parlementaire d'amélioration de la qualité de l'action publique ;
- sécuriser l'atteinte par la France d'un jalon inscrit en PNRR et le versement des fonds européens associés.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

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

Option 1 : recours ponctuel aux services d'inspection et de contrôle

Option 2 (retenue) : mise en place d'un cadre institutionnel global

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option rend plus difficile la définition d'une stratégie globale et cohérente d'amélioration de la qualité de l'action publique. Par ailleurs, elle ne garantit pas que les conclusions des missions d'inspection et de contrôle soient rendues à temps pour être discutées au Parlement et dans le cadre de la procédure budgétaire.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

En créant un cadre institutionnel pérenne, la seconde option favorise la définition et l'exécution d'une stratégie globale et cohérente d'amélioration de la qualité de l'action publique. En outre, elle rend le Parlement destinataire des conclusions des rapports. Enfin, le calendrier des travaux étant articulé avec le calendrier budgétaire, la mise en œuvre des recommandations formulées par les missions, à travers une disposition en projet de loi de finances ou en projet de loi de financement de la sécurité sociale, sera facilitée.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

(Orientations pluriannuelles des finances publiques ou règles relatives à la gestion des finances publiques ou à l'information et au contrôle du Parlement).

L'article 1^{er} D de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances 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. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques. »

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

(Rubrique à compléter en lien avec la rubrique 1.2 supra).

Adoption de textes réglementaires précisant la procédure ainsi que le rôle et la composition des instances de pilotage et de suivi du dispositif.

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

Cet article sécurise l'atteinte d'un jalon inscrit dans le plan national de relance et de résilience (PNRR).

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.

4.1.2 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 femmes et les hommes

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.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

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

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue¹ :

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

	2023	2024	2025	2026	2027	Coût ou économie pérenne (-)
État						
Dépenses de personnel (AE=CP) [1]						
Dépenses hors personnel : AE [2]						
Dépenses hors personnel : CP [3]						
<i>Total pour l'État : AE = [1]+[2]</i>						
Total pour l'État : CP [4] = [1]+[3]						
Collectivités territoriales [5]						
Sécurité sociale [6]						
Autres administrations publiques [7]						
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]						

1.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Impact sur l'emploi public :

Nombre d'emplois créés ou supprimés (-) exprimé en équivalents temps plein (ETP)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total pour les deux années
État						
Collectivités territoriales						
Sécurité sociale						
Autres administrations publiques						
Total pour l'ensemble des APU						

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

¹ Dans chaque colonne doit être précisé le coût ou l'économie net engendré par le dispositif pour la seule année considérée, par rapport à la situation actuelle. Le coût ou l'économie pérenne désigne le coût ou l'économie induit par le nouveau dispositif, par rapport à la situation actuelle, en « régime de croisière ».

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

Sans objet.

5. Consultations menées

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

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

Sans objet.

5.2 Consultations facultatives

Sans objet.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

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

Décret arrêtant le rôle et la composition des instances de pilotage et de suivi du dispositif.

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 services d'inspection ou de contrôle.

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 évaluations et recommandations associées

II. Article 22

Texte de l'article :

I.- Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique, le fonds de garantie des dépôts et de résolution, la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction. Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste mentionnée au premier alinéa, l'interdiction s'applique un an après la publication de l'arrêté modifiant ladite liste.

II.- Le présent article ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 12 de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a pour objectif de limiter l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Le présent article prévoit, d'une part, d'introduire une exception pour la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS) qui porte l'obligation légale de stockage stratégique en produits pétroliers, sous le pilotage du comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP). Ce système de stockage n'a pas d'impact sur le solde budgétaire de l'Etat, puisque les stocks de sécurité sont entièrement financés par la SAGESS qui est elle-même intégralement financée par les opérateurs pétroliers. La capacité d'emprunt de long terme permettra à la SAGESS de limiter le coût du renouvellement de ses stocks de pétrole, consolidé en comptabilité nationale.

Cet article prévoit, d'autre part, d'inclure la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE) dans les exemptions des organismes prêteurs – au même titre que la Banque européenne d'investissement, cette banque multilatérale de développement disposant d'une expertise dans le financement de projets sociaux et offrant des conditions financières avantageuses.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

L'interdiction d'emprunt au-delà de 12 mois pour les organismes divers d'administration centrale (ODAC), fixée par l'article 12 de la LPPF 2011-2014, a pour objectif de limiter les dépenses d'intérêt des administrations publiques en limitant la diversification de leurs sources d'endettement. Les ODAC empruntent en effet à des taux plus élevés que l'Etat. La règle d'interdiction d'endettement des ODAC constitue une règle de gouvernance et de pilotage des finances publiques : elle est rattachable à la stratégie pluriannuelle en matière de comptes publics. L'article 12 de la LPPF 2011-2014 prévoit qu'un nombre limité d'ODAC ne sont pas soumis à cette règle : la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le fonds de garantie des dépôts et de résolution et la Société de prises de participations de l'Etat.

Dans les faits, à l'exception de ces trois entités, l'arrêté du ministre chargé du budget listant les organismes auxquels s'applique cette interdiction reprenait l'ensemble des entités classées comme ODAC par l'INSEE.

Depuis 2014, la SAGESS est classée comme ODAC et figurait donc dans cet arrêté du ministre chargé du budget lisant les organismes soumis à cette obligation, ce qui lui impose de refinancer sa dette par des cessions de stock ou des billets de trésorerie à court terme. Cette situation a déstabilisé le modèle économique de la SAGESS, notamment depuis le début de la guerre en Ukraine.

La justice administrative, saisie par la SAGESS, a cependant annulé l'inscription de la SAGESS sur la liste des ODAC soumis à l'interdiction d'emprunts instaurée par l'article 12 de la LPPF 2011-2014 (décision du Conseil d'Etat n° 443924 du 1er avril 2022 ; jugement du tribunal administratif de Paris, en date du 9 juillet 2022).

Depuis, la SAGESS n'est plus soumise à l'interdiction prévue par l'article 12 de la loi du 29 décembre 2010 mais reste considérée comme un ODAC par l'INSEE.

L'article 12 de la LPFP 2010-2014 modifié prévoit, d'autre part, que l'interdiction d'emprunts supérieurs à douze mois par les ODAC ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI).

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

L'article 12 de la LPFP précitée, modifié par l'article 24 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, instaure une interdiction d'emprunter à plus de 12 mois pour « les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur », catégorie de la comptabilité nationale dont font partie les ODAC. L'article 12 de la LPFP prévoit des exceptions à ce principe pour l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique, et le fonds de garantie des dépôts et de résolution.

En vertu de ses missions l'INSEE publie annuellement la liste des organismes considérés comme des ODAC au sens de la comptabilité nationale, en application de la réglementation européenne.

Conformément à l'article 12, la liste des organismes soumis à cette interdiction fait ensuite l'objet d'un arrêté du ministre chargé du budget.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est venu modifier l'article 12 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 en disposant que l'interdiction d'emprunt « ne s'applique pas aux emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement ». Cette modification est ainsi venue clarifier la possibilité pour les ODAC de conclure des emprunts auprès de la BEI.

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

En 2014, l'INSEE a classé la SAGESS dans les ODAC en se fondant notamment sur le contrôle de cette entité par l'État et sur le caractère non-marchand de son activité. Ce classement, repris dans l'arrêté ministériel du 27 juillet 2016, puis les arrêtés de 2017 et 2018, a emporté pour la SAGESS l'interdiction de contracter un emprunt au-delà de 12 mois en application de l'article 12 de la LPFP 2011-2014 alors que le mode de financement de l'acquisition des stocks pétroliers par la SAGESS se faisait par des emprunts à long terme.

Contestant ces différents arrêtés, la SAGESS a engagé deux contentieux contre le ministre de l'Economie, respectivement contre les arrêtés publiés en 2016 et 2017, puis contre l'arrêté de 2018.

Dans sa décision du 1er avril 2022 le Conseil d'État a rejeté le pourvoi en cassation formé par ministre de l'Économie dans le contentieux relatif aux arrêtés de 2016 et de 2017, sur le fondement de l'absence de compétence liée du Ministère vis-à-vis de la liste publiée par l'INSEE, moyen avancé par le ministère de l'économie pour justifier l'inscription de la SAGESS dans l'arrêté de 2016. Le Conseil d'Etat a annulé les arrêtés de 2016 et de 2017 « en tant qu'[ils] inscri[vent] la SAGESS sur la liste des ODAC ».

A la suite de la décision du Conseil d'État, l'État s'est désisté de l'appel en cours dans le contentieux parallèle portant sur les arrêtés de 2017 et de 2018. Par une lettre du 6 avril 2022 le ministre chargé des comptes publics a notifié à la SAGESS sa possibilité d'emprunter à long terme. L'ordonnance de la Cour administrative d'appel de Paris du 28 avril 2022 a acté le désistement de l'État et a annulé l'arrêté de 2018 « en tant qu'il inscrit la SAGESS sur la liste des ODAC. » Par ailleurs, le champ des exemptions des organismes prêteurs (cf. section III) inclut à ce jour déjà la Banque européenne d'investissement (BEI). Or, le modèle de financement de la Banque de développement du Conseil de l'Europe est comparable à celui de la BEI, celui-ci visant à octroyer des conditions de financement favorables à ses contreparties. En raison de la qualité de sa signature (notation de crédit), la Banque

de développement du Conseil de l'Europe emprunte en effet sur les marchés à des conditions avantageuses qu'elle répercute à ses bénéficiaires (taux d'intérêt, maturité, etc.).

En outre, la BEI limitant, en règle générale, son intervention à 50% du coût d'investissement d'un projet, la Banque du développement du Conseil de l'Europe pourrait ainsi constituer une source de financement intéressante complémentaire.

La Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui compte 42 États membres du Conseil de l'Europe (soit la quasi-totalité de l'Union européenne et candidats à l'élargissement, les pays de l'Association européenne de libre-échange et autres États membres du Conseil de l'Europe) est une banque multilatérale de développement qui se caractérise par son mandat social. Elle peut à ce titre notamment concourir à la réalisation de projets d'investissement permettant la création d'emplois, le logement de populations à bas revenus ou bien encore la réalisation d'infrastructures sociales, par exemple le financement d'infrastructures éducatives ou de santé. Sur ces dix dernières années, la Banque a ainsi approuvé 2,9 Md€ de financements en France dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle et du logement pour personnes à bas revenus, via des prêts intermédiés par des institutions financières ou des prêts directs auprès de collectivités locales et entités publiques.

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

La réforme consiste à identifier la SAGESS parmi les ODAC bénéficiant d'une exception leur permettant d'emprunter auprès des établissements de crédit ou d'émettre des titres de créance à plus d'un an, afin de mettre en adéquation ses sources de financement avec la logique de ses interventions et de la réglementation communautaire.

Par ailleurs, l'inclusion de la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans le champ des exemptions des organismes prêteurs vise à autoriser une diversification des sources de financement des ODAC auprès d'une banque multilatérale de développement qui dispose d'une expertise dans le financement de projets sociaux et offre des conditions financières avantageuses.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Concernant la capacité d'emprunt de la SAGESS, trois options sont envisageables :

- Option 1 : poursuite du financement à court terme ;
- Option 2 : sortie de la SAGESS du périmètre des ODAC ;
- Option 3 (option retenue) : inscription de la SAGESS en LPFP parmi les opérateurs bénéficiant d'une exception à l'interdiction d'emprunter des ODAC.

Par ailleurs, s'agissant du champ des exemptions des organismes prêteurs (cf. section III), deux options étaient envisageables :

- Option i : maintenir le statu quo ;
- Option ii (option retenue) : inclure la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Plusieurs scénarii pourraient permettre de pérenniser le financement de la SAGESS tout en maintenant l'interdiction pour l'établissement d'emprunter à long terme :

	Avantages	Inconvénients
Option 1 : pérenniser le financement à court terme	Pas d'impact budgétaire.	Risque d'une remontée des taux d'intérêts. Risque que le modèle économique de la SAGESS

		soit en contradiction avec les objectifs politiques confiés à l'entreprise en matière de souveraineté énergétique.
Option 2 : sortie de la SAGESS du périmètre ODAC	Pas d'impact budgétaire et pérennisation du modèle de financement.	L'INSEE établit en toute indépendance la liste des ODAC au titre de la comptabilité nationale. Impact direct très probable sur d'autres organismes, en cas de changement du périmètre des ODAC.
Option 3 : exception SAGESS en LPPF	Pas d'impact budgétaire et pérennisation du modèle de financement.	Risques reconventionnels sur d'autres organismes

Une exception à l'interdiction d'emprunter pour une durée de plus de douze mois en faveur de la SAGESS dans la prochaine loi de programmation des finances publiques est l'option qui a été privilégiée. Les exceptions sont prévues limitativement en LPPF et ne concernent à ce jour que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le fonds de garantie des dépôts et de résolution et la Société de prises de participations de l'Etat.

Par ailleurs, l'inclusion de la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans le champ des exemptions des organismes prêteurs limite par définition la portée de l'encadrement de l'endettement des ODAC. Un traitement différencié avec la BEI n'apparaissait cependant pas justifié et son intégration permettra aux ODAC de bénéficier d'une source de financements à des conditions avantageuses.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option 3 permet de conserver le modèle actuel de financement des stocks pétroliers par les opérateurs, tout en permettant à la SAGESS de limiter le coût de constitution du stock, consolidé en comptabilité nationale. La nature de la SAGESS, société anonyme à l'actionariat et aux ressources exclusivement privés, justifie cette exception – ce qui limite les risques reconventionnels sur d'autres ODAC.

L'option ii permet de ne pas exclure a priori une source de financement à des conditions avantageuses via un emprunt auprès de la Banque de développement du Conseil de l'Europe et de compléter les financements avantageux à la disposition des ODAC, alors que l'intervention de la BEI est habituellement limitée à 50% du coût du projet.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

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

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

L'article 12 de la LPPF du 28 décembre 2010 doit être modifié.

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

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

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

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

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

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

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

4. Impact de la disposition envisagée

Cette disposition permettra une clarification de la situation juridique de la SAGESS et sécurisera son modèle économique.

L'inclusion de la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans le champ des exemptions des organismes prêteurs contribuerait au soutien à l'investissement social en France en réduisant le coût de financement attaché à ces projets.

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

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

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

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

La situation juridique de la SAGESS sera clarifiée, ce qui lui permettra de réaliser des emprunts de long terme.

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

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

4.1.4 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 en matière de stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap.

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

Cet article n'a pas d'incidences sociales.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'a pas d'incidences environnementales.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

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

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue² :

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

	2023	2024	2025	2026	2027	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]						
Autres administrations publiques [7]						
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]						

Cet article n'a pas d'incidences budgétaires.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Impact sur l'emploi public :

Nombre d'emplois créés ou supprimés (-) exprimé en équivalents temps plein (ETP)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total pour les deux années
État						
Collectivités territoriales						
Sécurité sociale						
Autres administrations publiques						
Total pour l'ensemble des APU						

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

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

5. Consultations menées

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

Aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

La Direction générale du Trésor et la Direction générale de l'énergie et du climat ont été consultées.

² Dans chaque colonne doit être précisé le coût ou l'économie net engendré par le dispositif pour la seule année considérée, par rapport à la situation actuelle. Le coût ou l'économie pérenne désigne le coût ou l'économie induit par le nouveau dispositif, par rapport à la situation actuelle, en « régime de croisière ».

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...)

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

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

La durée d'application de la disposition est indéterminée. Aucune évaluation n'est prévue.

III. Article 23

Texte de l'article :

I.– Entre 2023 et 2027, chacune des catégories suivantes de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale fait l'objet d'un suivi national spécifique de l'objectif d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement prévu au 1° du III de l'article 14 :

- les régions, la collectivité de Corse, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et le département de Mayotte ;

- les départements ainsi que la métropole de Lyon ;

- les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2022 sont supérieures à 40 millions d'euros, et la ville de Paris.

L'objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement pour chaque catégorie de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale est fixé annuellement sur le fondement de l'hypothèse des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances de l'année concernée par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget. Lorsqu'en cours d'année, dans le cadre d'une nouvelle loi de finances, ou du programme de stabilité transmis à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et au moins tous les six mois, cette hypothèse fait l'objet d'une réévaluation de plus de 0,5 point, un arrêté modificatif conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget peut fixer un nouvel objectif, correspondant à cette nouvelle hypothèse minorée de 0,5 point, dans les conditions déterminées par décret.

II. – Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement des collectivités territoriales ou établissements concernés. Elles correspondent aux opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 6, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire, et excluent en totalité les valeurs comptables des immobilisations cédées, les différences sur réalisations positives transférées en investissement et les dotations aux amortissements et provisions.

Pour l'application de l'alinéa précédent aux communes membres de la métropole du Grand Paris, les dépenses réelles de fonctionnement sont minorées des contributions au fonds de compensation des charges territoriales.

Pour les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale ayant fait l'objet d'une création, d'une fusion, d'une extension ou de toute autre modification de périmètre, les comparaisons sont effectuées sur le périmètre ou la structure en vigueur au 1er janvier de l'année concernée.

III. – A. - À compter de 2023, il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté à l'échelle nationale, pour chacune des catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnées au I du présent article, et l'objectif annuel de dépenses réelles de fonctionnement fixé au même I pour chacune de ces catégories, en tenant compte des dépenses retraitées fixées par décret. Cette différence est appréciée sur le fondement des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est positive pour une catégorie dans son ensemble, et uniquement pour les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale au sein de cette catégorie pour lesquels cette différence est positive, il est appliqué une exclusion de l'octroi des dotations prévues aux articles L. 2334-40, L. 2334-42 et L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales ainsi que des crédits du fonds de transition écologique prévu à l'article XX de la loi n° 2022-XX du XX décembre 2022 de finances pour 2023 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret précise notamment les conditions d'exclusion de l'octroi des dotations et des crédits du fonds de transition écologique, ainsi que les modalités de suivi de retour à

la trajectoire des finances publiques par ces collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale.

Dans le cas où cette différence est positive pour une catégorie dans son ensemble, l'exclusion de l'octroi des dotations mentionnée au deuxième alinéa du présent A ne s'applique pas lorsqu'au titre d'un exercice, l'évolution, à l'échelle nationale, des dépenses réelles de fonctionnement constatées aux comptes de gestion des budgets principaux de chacune des catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnées au I est inférieure à l'indice des prix à la consommation hors tabac constatée au titre de ce même exercice, minoré de 0,5 point.

B. - Dans le cas où l'exclusion de l'octroi des dotations est appliquée conformément au A du présent III, un accord de retour à la trajectoire est conclu à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et les seules collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de la catégorie concernée par cette exclusion.

C. - À cette fin, l'accord de retour à la trajectoire détermine, sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement :

1° Un objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement déterminé sur la base de l'objectif annuel de dépense fixé au I du présent article ;

2° Un objectif d'amélioration du besoin de financement. Le besoin de financement est égal aux emprunts souscrits au titre d'un exercice, minorés des remboursements de dette au cours de ce même exercice ;

3° un objectif d'amélioration de la durée de désendettement, définie par le rapport entre le montant total de la dette et l'épargne brute constatée au titre de l'exécution, pour les collectivités dont le ratio dépasse les seuils suivants :

- neuf ans pour les régions, la collectivité de Corse, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et le département de Mayotte ;

- dix ans pour les départements et la métropole de Lyon ;

- douze ans pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2022 sont supérieures à 40 millions d'euros, et la ville de Paris.

D. - L'accord de retour à la trajectoire est conclu au plus tard le 1er octobre de l'exercice suivant le dépassement des dépenses réelles de fonctionnement constaté. Sa durée court jusqu'à l'exercice 2027 inclus.

E. - L'objectif annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement prévu au 1° du C peut être modulé à la hausse ou à la baisse en tenant compte des trois critères suivants dans la limite maximale de 0,15 point chacun :

1° La population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2023 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

2° Le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

3° Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie entre 2019 et 2021.

IV. – Il est constaté chaque année la différence entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la collectivité territoriale ou l'établissement et l'objectif annuel de dépenses fixé dans l'accord de retour à la trajectoire. Cette différence est appréciée sur la base des derniers comptes de gestion disponibles.

Dans le cas où cette différence est positive, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75 % de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré pour l'application du premier alinéa du présent IV prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivités et établissements à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Ces éléments sont précisés par décret en Conseil d'État.

Le représentant de l'État propose, s'il y a lieu, le montant de la reprise financière. La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale dispose d'un mois pour adresser au représentant de l'État ses observations. Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale présente des observations, le représentant de l'État, s'il y a lieu, arrête le montant de la reprise financière. Il en informe la collectivité ou l'établissement en assortissant cette décision d'une motivation explicite.

Si la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, le représentant de l'État arrête le montant de la reprise financière.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale est exonéré du paiement de la reprise financière si, au titre de l'exercice considéré, les collectivités territoriales de la catégorie à laquelle elle appartient en application du I du présent article ont respecté le niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement prévu au même I du présent article.

V. – Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ du B du III du présent article et n'ayant pas signé un accord de retour à la trajectoire, le représentant de l'État leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'objectif fixé au I, en tenant compte des critères prévus au E du III du présent article.

Ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses annuelles réelles de fonctionnement dépasse le niveau annuel arrêté par le représentant de l'État. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale est exonéré du paiement de la reprise financière si, au titre de l'exercice considéré, les collectivités territoriales de la catégorie à laquelle elle appartient en application du I du présent article ont respecté le niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement dans les conditions fixées au même I du présent article.

VI. – Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1er septembre 2027, un rapport sur le bilan et les modalités d'application du dispositif prévu au présent article. Le Gouvernement remet un rapport d'étape au Parlement au plus tard le 1er septembre 2025.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article décrit les modalités de participation des collectivités locales au redressement des finances publiques. Les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales ne peuvent progresser, chaque année entre 2023 et 2027, davantage que l'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL).

Il est distingué trois catégories de collectivités territoriales et de groupements pour lesquelles cet objectif fait l'objet d'un suivi spécifique :

- les régions et les collectivités à statut particulier exerçant les compétences habituellement dévolues aux régions ;
- les départements et la métropole de Lyon ;

- les communes, les EPCI à fiscalité propre et les EPT ayant plus de 40 millions d'euros de dépenses réelles de fonctionnement en 2022, ainsi que les collectivités à statut particulier exerçant les compétences habituellement dévolues aux communes et aux EPCI à fiscalité propre.

Pour chacune de ces catégories, la variation annuelle de leurs dépenses réelles de fonctionnement de leur budget principal correspond, entre 2023 et 2027, à l'objectif national d'évolution des dépenses locales (ODEDEL), actualisé annuellement en tenant compte de l'hypothèse des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances de l'année concernée par un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget. Lorsqu'en cours d'année, dans le cadre d'un texte financier ou d'une prévision technique, qui interviendrait au moins tous les six mois, cette hypothèse d'inflation fait l'objet d'une réévaluation de plus de 0,5 point, un arrêté modificatif conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget peut fixer un nouvel objectif, correspondant à cette nouvelle hypothèse minorée de 0,5 point.

Si la progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et des établissements publics d'une catégorie est supérieure, au titre d'un exercice donné, à l'objectif fixé, les collectivités territoriales et les établissements publics de la catégorie qui ont contribué au non-respect de l'objectif ne peuvent pas être bénéficiaires de subventions de soutien de l'État au titre de la DPV, de la DSIL, de la DSID et du fonds de transition écologique. Cette exclusion des dotations précitées n'est toutefois pas appliquée lorsque la progression des dépenses de fonctionnement de la catégorie concernée est restée inférieure, au cours de l'année considérée, à l'inflation minorée de 0,5 point.

En outre, les collectivités territoriales et établissements publics qui ne respectent pas, à titre individuel, le plafond de dépenses assigné à leur catégorie, signent, à l'issue d'un dialogue avec le préfet, un accord de retour à la trajectoire fixant le montant maximal de leurs dépenses réelles de fonctionnement jusqu'à l'exercice 2027. L'objectif d'évolution de leurs dépenses peut être modulé, à l'issue d'un dialogue avec les associations représentant les différentes catégories de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale, à la hausse ou à la baisse en fonction des caractéristiques économiques et sociales des collectivités et établissements concernés.

En cas de non-respect de l'objectif prévu par l'accord de retour à la trajectoire, un prélèvement est appliqué à la collectivité ou à l'établissement concerné, à hauteur de 75 % du dépassement de la cible de ses dépenses réelles de fonctionnement. Ce prélèvement est fixé à 100 % pour les collectivités n'ayant pas signé l'accord. Cette reprise n'est pas appliquée si la catégorie de collectivités ou de groupements à laquelle la collectivité ou l'établissement concerné respecte, à l'échelle nationale, l'objectif de maîtrise de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

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 (LFPF) pour les années 2018 à 2022 a déterminé les modalités de participation des collectivités territoriales à la stratégie des finances publiques au cours du dernier quinquennat.

L'article 13 de la LFPF fixait ainsi deux objectifs :

- un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspondant à un taux de croissance annuel de +1,2 % appliqué à une base (budgets principaux et annexes) de 2017, en valeur et à périmètre constant ;

- un objectif d'évolution du besoin de financement de -2,6 Md€ par an (soit une réduction cumulée de 13 Md€ sur la période 2018-2022), calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Pour garantir la réalisation d'une partie de l'économie attendue (soit 13 Md€ entre 2018 et 2022), l'article 29 de la LFPF prévoyait une contractualisation financière entre l'État et les 321 collectivités les plus importantes (celles dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépassaient 60 M€) afin de responsabiliser les exécutifs locaux dans la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et de mieux les associer à l'objectif de redressement des comptes publics. En contrepartie de l'effort demandé, l'État garantissait la prévisibilité et la stabilité de ses

concours financiers. Pour chacune des 321 collectivités concernées, les contrats (dits « contrats de Cahors ») comprenaient :

- un objectif contraignant d'évolution des DRF ;
- un objectif de réduction du besoin de financement ;
- et, le cas échéant, une trajectoire d'amélioration de la capacité de désendettement, définie comme le rapport (en années) entre l'encours de dette et l'épargne brute de l'exercice écoulé.

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

Les dispositifs susmentionnés étaient prévus par deux articles de la LPFP pour les années 2018 à 2022 :

- l'article 13 fixait à l'ensemble des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre, pour la période 2018-2022, un objectif d'évolution des DRF (en valeur, en comptabilité générale) et un objectif d'évolution du besoin de financement ;

- l'article 29 de la LPFP prévoyait une contractualisation entre l'État et les 321 collectivités les plus importantes (les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane, les départements et la métropole de Lyon ainsi que les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les DRF constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 étaient supérieures à 60 M€). Cette contractualisation reposait, d'une part, sur la négociation avec le représentant de l'État d'une cible d'évolution de leur DRF tenant compte de leur spécificité locale (l'objectif de 1,2 % pouvait ainsi être modulé à la hausse ou à la baisse en fonction de critères d'évolution de la population, du revenu moyen par habitant et de dynamique passée des DRF pour tenir compte, le cas échéant, d'efforts en gestion déjà accomplis) ainsi que, le cas échéant, d'une trajectoire de désendettement et, d'autre part, un mécanisme de sanction en cas de dépassement de l'objectif d'évolution des DRF. Si le niveau des DRF exécutées était supérieur à l'objectif annuel de dépenses fixé par le contrat ou par arrêté, une reprise financière dont le montant était égal à 75 % de l'écart constaté était appliquée. Le montant de cette reprise ne pouvait excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Si les contrats de Cahors portaient initialement sur la période 2018-2020, l'article 12 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a suspendu en 2020, pour toutes les catégories de collectivités, le dispositif de reprise financière prévu en cas de dépassement de la cible de dépense afin de tenir compte de la nécessité pour les collectivités, dans le contexte de la crise, d'assumer des dépenses urgentes pour aider leur population ou soutenir les entreprises.

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 dispositif instauré par l'article 13 de la LPFP ne couvrait que la période 2018-2022. Le mécanisme de contractualisation prévu à l'article 29, qui portait initialement sur la période 2018-2020, a été marqué par la suspension des reprises financières au titre de l'année 2020 en raison de la crise sanitaire.

La mise en place d'un mécanisme de contribution des collectivités à la trajectoire des finances publiques à partir de 2023 implique donc de prévoir de nouvelles dispositions dans la prochaine LPFP.

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

L'objectif du présent article est d'assurer une contribution des collectivités à la maîtrise des finances publiques et à la consolidation de la relance à travers la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement ce qui renforce leur capacité d'autofinancement, et donc d'investissement.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

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

- **Option 1** : la reconduction, entre 2023 et 2027, des dispositions des articles 13 et 29 de la LPFP pour les années 2018 à 2022, en actualisant seulement les objectifs fixés aux collectivités ;

- **Option 2** : l'élaboration d'un nouveau dispositif d'association des collectivités à la trajectoire des finances publiques tenant compte du nouveau contexte économique marqué par la reprise de l'inflation et l'impératif d'investissement dans la transition écologique.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

- **Option 1** : cette option présenterait l'avantage d'apporter de la visibilité aux collectivités, qui ont déjà mis en œuvre ce mécanisme au cours des dernières années. En dépit des critiques formulées à son encontre, de nombreuses collectivités sont entrées dans la démarche de contractualisation : 228 collectivités sur les 321 concernées par la contractualisation obligatoire ainsi que 17 autres collectivités ont signé un contrat avec l'État. De plus, en 2018 et en 2019, les DRF des collectivités contractantes ont progressé à un rythme inférieur non seulement au plafond d'évolution de référence de 1,2 % par an mais également de celui des DRF de l'ensemble des collectivités : 0,2 % en 2018 – contre +0,4 % pour les collectivités dans leur ensemble - et +0,9 % en 2019 – contre +1,5 % pour toutes les collectivités. La bonne maîtrise des DRF par les collectivités les plus importantes leur a permis de renforcer leur capacité d'autofinancement et d'entrer dans la crise avec une meilleure situation financière que lors de la crise de 2009. De plus, alors que la baisse de 10,5 Md€ sur le montant de la dotation globale de fonctionnement des collectivités opérée entre 2013 et 2017 dans le cadre de la contribution au redressement des finances publiques avait eu pour effet une baisse significative de l'investissement local, ce dernier a été dynamique sur toute la période de programmation et ce malgré la crise de 2020.

La reconduction à l'identique du dispositif d'association des collectivités à la maîtrise des finances publiques présenterait toutefois, dans le contexte actuel, certaines limites. En premier lieu, ce dispositif reposait entre 2018 et 2022 sur un ODEDEL uniforme sur toute la période de programmation. Dans un contexte économique marqué par la reprise de l'inflation à un niveau peu prévisible, la reconduction d'un objectif stable sur la période soulèverait le risque de faire peser sur les budgets locaux un effort ne correspondant pas à la contribution attendue des collectivités pour la trajectoire des finances publiques.

De plus, le mécanisme de contractualisation ne concernait de façon obligatoire qu'un nombre finalement limité de collectivités (les 321 collectivités les plus importantes) qui représentaient environ 60 % des DRF de l'ensemble des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale. Enfin, des critiques ont pu apparaître quant au caractère insuffisamment souple du dispositif qui prévoyait un mécanisme de reprise financière dès la première année alors même que les collectivités pouvaient avoir besoin de temps pour organiser leur effort sur toute la période et d'être plus associées dans la définition même de leur trajectoire.

- **Option 2** : cette option apporte deux modifications substantielles au dispositif mis en œuvre dans le cadre de la précédente LPFP. En premier lieu, l'ODEDEL prévu par l'article 16 du projet de LPFP et qui sert de référence à l'instrument d'association des collectivités à la maîtrise des finances publiques tient compte du contexte économique très incertain marqué par la reprise de l'inflation. Il fixe en effet l'objectif d'évolution des DRF de façon différenciée selon les années en fonction des dernières prévisions d'inflation. L'effort en dépenses demandé aux collectivités correspond à une limitation de la progression de leur DRF au niveau du taux d'inflation minoré de 0,5 point. La loi de finances pour chaque année de la période de programmation permettra d'actualiser cet objectif. Lorsqu'en cours d'année, dans le cadre d'un texte financier ou d'une prévision technique, qui interviendrait au moins tous les six mois, cette hypothèse d'inflation fera l'objet d'une réévaluation de plus de 0,5 point, un arrêté modificatif conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget pourra fixer un nouvel objectif, correspondant à cette nouvelle hypothèse minorée de 0,5 point.

L'objectif demandé aux collectivités sera donc calibré « en temps réel » de façon à les faire contribuer uniquement à hauteur de l'effort qui leur est demandé dans le cadre de la nouvelle trajectoire des finances publiques. L'inflation

réellement constatée au titre d'un exercice sera celle retenue pour vérifier le respect de la trajectoire de chaque collectivité territoriale et groupement concerné.

De plus, afin de tenir compte de la demande d'une plus grande souplesse pour les collectivités dans la mise en œuvre de leur association à la maîtrise des finances publiques, cette option aménage un premier temps dans le suivi de l'atteinte de l'objectif d'évolution des DRF au niveau de chacune des trois strates de collectivités. Dans la précédente LPFP, chaque collectivité contractante faisait l'objet d'un suivi individuel et pouvait être sanctionnée dès la première année en cas de dépassement de l'objectif. Cette option permet à chacune des strates d'organiser la répartition de l'effort demandé et d'être responsable collectivement de la bonne atteinte de l'objectif. Si la strate réussit à atteindre cet objectif, les collectivités qui individuellement auraient dépassé l'objectif fixé à la strate ne sont pas sanctionnées. Cette modalité permet donc une souplesse supplémentaire dans l'organisation de la répartition de l'effort au sein de chaque strate dont les associations d'élus sont invitées à se saisir.

De plus, avec cette option, dans l'hypothèse où une strate dépasserait son objectif, aucune reprise financière ne serait opérée au cours de la première année. Il est toutefois prévu qu'une limitation à l'accès aux dotations de l'État de soutien à l'investissement sera appliquée dans des conditions qui seront précisées par un décret. Pour les collectivités de la strate ayant contribué au dépassement de l'objectif, le représentant de l'État négocie avec elle un accord de retour à la trajectoire qui s'appliquera jusqu'à la fin de la période de programmation. Il doit permettre d'une part, de fixer un objectif individualisé à la collectivité tenant compte de sa situation sociale et financière sur le modèle des modulations opérées lors de la précédente phase de contractualisation et d'autre part, de soumettre la collectivité à un mécanisme de reprise financière en cas de nouveau dépassement, comparable à celui qui existait dans la précédente LPFP.

Enfin, afin d'associer un plus grand nombre de collectivités au respect de la trajectoire, cette option élargit le périmètre des collectivités entrant dans le champ d'application de ce mécanisme à toutes les collectivités dont le montant des dépenses de fonctionnement sur le budget principal est supérieur à 40 M€ contre 60 M€ précédemment. L'abaissement de ce seuil permet de couvrir 488 collectivités dont les DRF représentent plus de 65 % des DRF totales des collectivités.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Le choix de la seconde option est justifié par le fait qu'elle permet de tenir compte des avantages du précédent mécanisme d'association des collectivités à la trajectoire des finances publiques (incitation à l'amélioration de la situation financière des collectivités, préservation de leurs dépenses d'investissement) tout en aménageant un nouvel espace de discussion entre collectivités d'une même strate afin de les responsabiliser dans la répartition de l'effort demandé et d'adoucir la caractéristique immédiate des reprises financières pour toute collectivité ayant dépassé son objectif.

De plus, cette option permet une meilleure prise en compte du nouveau contexte macro-économique avec un mécanisme d'actualisation régulière de l'objectif en fonction de l'évolution de l'inflation. Elle permet également l'extension du périmètre des collectivités couvertes par le mécanisme.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

(Orientations pluriannuelles des finances publiques ou règles relatives à la gestion des finances publiques ou à l'information et au contrôle du Parlement).

Cet article est rattaché au titre II de la LPFP (règles relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement).

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

(Rubrique à compléter en lien avec la rubrique 1.2 supra).

Ce dispositif remplaçant celui instauré par l'article 29 de la LPFP pour les années 2018 à 2022, il est proposé d'abroger ce dernier.

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

La fixation d'une cible d'évolution des DRF et l'instauration d'un mécanisme visant à veiller à son application sont compatibles avec les obligations organiques et européennes de la France et cohérentes avec les règles applicables aux autres administrations publiques (norme de dépenses de l'État, Ondam).

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	<u>Application de plein droit</u> / Adaptations proposées
Guyane	<u>Application de plein droit</u> / Adaptations proposées
Martinique	<u>Application de plein droit</u> / Adaptations proposées
Mayotte	<u>Application de plein droit</u> / Adaptations proposées
Réunion	<u>Application de plein droit</u> / Adaptations proposées

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI / <u>NON</u>
Saint-Martin	OUI / <u>NON</u>
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI / <u>NON</u>
Wallis et Futuna	OUI / <u>NON</u>
Polynésie française	OUI / <u>NON</u>
Nouvelle-Calédonie	OUI / <u>NON</u>
Terres australes et antarctiques françaises	OUI / <u>NON</u>

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 mesure porte sur l'association des collectivités à la trajectoire des finances publiques et ne comporte donc pas, par elle-même, une incidence de nature micro ou macro-économique.

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

Ce mécanisme contribuera à la modération des dépenses de fonctionnement des collectivités, et par là même à la préservation de leur capacité d'autofinancement et à leur résilience en cas de retournement de la conjoncture.

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

La mesure n'a pas d'impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

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

La mesure 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)

La mesure n'a pas d'incidences sociales.

4.1.6 Incidences environnementales

En participant à l'amélioration de la capacité d'autofinancement des collectivités, le dispositif instauré par le présent article contribuera à la préservation de leurs investissements, notamment dans la transition énergétique.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

Cette mesure n'a pas d'impact direct sur la jeunesse.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Incidence budgétaire ou financière de la disposition prévue³ :

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

	2023	2024	2025	2026	2027	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]						
Autres administrations publiques [7]						
Total pour l'ensemble des APU [4]+[5]+[6]+[7]						

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative : cette mesure est susceptible d'inciter les collectivités locales à limiter leurs dépenses de personnel pour atteindre l'objectif d'évolution des DRF fixé, mais ne comporte pas de cible spécifiquement applicable à la masse salariale pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Aussi le tableau ci-dessous ne peut-il pas être complété.

Impact sur l'emploi public :

Nombre d'emplois créés ou supprimés (-) exprimé en équivalents temps plein (ETP)

	2023	2024	2025	2026	2027	Total pour les deux années
État						
Collectivités territoriales						
Sécurité sociale						
Autres administrations publiques						
Total pour l'ensemble des APU						

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

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

Sans objet.

5. Consultations menées

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

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

La consultation préalable du **Conseil national d'évaluation des normes** (CNEN) est obligatoire, conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

5.2 Consultations facultatives

Les **associations d'élus** ont été consultées.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

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

La mise en œuvre de ce dispositif impliquera :

- un décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles sera appliquée l'exclusion de l'octroi des dotations prévues aux articles L. 2334-40, L. 2334-42 et L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales ainsi que des crédits du fonds de transition écologique prévu à l'article 23 de la présente loi en cas de non-respect de l'objectif par une catégorie de collectivités ;
- un décret en Conseil d'État précisant les éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices du niveau des DRF considéré pour l'application de l'objectif fixé dans l'accord de retour à la trajectoire, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat ;
- un décret déterminant les conditions dans lesquelles l'arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget fixera un nouvel objectif de dépenses, qui reposera sur le fondement de la dernière hypothèse connue d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabacs minorée de 0,5 points, lorsque cette hypothèse évoluera de plus de 0,5 point par rapport à la prévision figurant dans la loi de finances initiale de l'année ;
- un décret fixant les dépenses retraitées devant être prises en compte pour constater la différence, à compter de 2023, entre le niveau des DRF exécuté et précisant notamment les modalités selon lesquelles la pénalité sera répartie entre les collectivités ayant dépassé l'objectif fixé par l'article ;
- un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget actualisant l'objectif annuel d'évolution des DRF s'appliquant aux catégories de collectivités territoriales et aux établissements

publics de coopération intercommunale sur la base de la dernière hypothèse d'évolution des prix à la consommation hors tabac de l'année connue ;

- un accord de retour à la trajectoire conclu à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'État et les seules collectivités et établissements publics de coopération intercommunale de la catégorie concernée par une reprise financière et fixant à celles-ci un objectif d'évolution des DRF, un objectif d'amélioration du besoin de financement et un objectif d'amélioration de la durée de désendettement.

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

La mise en place du dispositif proposé n'impliquera pas d'évolution de l'organisation administrative, mais impliquera le suivi, par l'administration, de l'atteinte de l'objectif fixé par les collectivités et la négociation, par le représentant de l'État, de l'accord de retour à la trajectoire ainsi que la proposition, par ce dernier, du montant de la reprise financière appliquée le cas échéant.

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

La disposition sera appliquée entre 2023 et 2027.

Le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur le bilan et les modalités d'application du dispositif au plus tard le 1^{er} septembre 2027. Un rapport d'étape sera également remis au plus tard le 1^{er} septembre 2025.

IV. Article 24

Texte de l'article :

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article reprend les dispositions de l'article 28 de la loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 du 22 janvier 2018.

V. Article 25

Texte de l'article :

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan des lois de programmation des finances publiques en vigueur. Ce bilan est rendu public en même temps que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Exposé des motifs de l'article :

Cet article prévoit une présentation annuelle, dans un rapport rendu public en même temps que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Cette disposition permet ainsi à la représentation nationale de contrôler le respect des objectifs proposés par le présent projet de loi.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018 à 2022 prévoit que son bilan annuel soit réalisé, notamment concernant les articles du titre I (articles 2 à 5 et 8 à 21) sur les orientations pluriannuelles des finances publiques.

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

Ce bilan était prévu à l'article 15 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 et a été reconduit dans son principe par l'article 19 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, par l'article 33 de la loi n° 2014-4986 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et enfin par l'article 32 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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 25 du présent projet de loi de programmation abroge l'article 32 de la LPPF pour les années 2018 à 2022 afin que le bilan annuel de la prochaine loi de programmation en vigueur soit publié en même temps que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

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

Un bilan annuel de la mise en œuvre de la LPPF 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. La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ayant supprimé le rapport prévu par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce bilan serait, contrairement aux dispositions des précédentes LPPF, publié en même temps que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Cette concomitance permettrait ainsi une analyse des résultats de gestion au regard de la présente loi de programmation des finances publiques.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

Non applicable.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine des lois de programmation des finances publiques

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

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

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

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

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

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

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

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

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

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

Cet article n'aura pas d'impact financier.

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

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

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

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

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

Cet article n'aura pas d'incidences sociales.

4.1.6 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.1.7 Impact sur la jeunesse

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

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

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

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cette évaluation sera préparée par les directions du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministère délégué chargé des comptes publics dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

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

5. Consultations menées

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

Aucune consultation obligatoire n'est prévue.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'est prévue.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

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

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

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

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

VI. Article 26

Texte de l'article :

Sont abrogés :

1° La loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ;

2° L'article 20 de la loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ;

3° Les articles 12, 26, 28, 30 et 32 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ;

4° La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Exposé des motifs de l'article :

Le présent article abroge les dispositions de lois de programmation des finances publiques devenues obsolètes ou dont le maintien n'est plus nécessaire. Les règles relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement dont le maintien contribuera à l'effort de redressement des finances publiques et à la bonne information du Parlement sont ainsi préservées.