

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 16 : évaluation des investissements

Texte de l'article :

Les projets d'investissements civils financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement public excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Les évaluations et les contre-expertises indépendantes mentionnées ci-dessus sont transmises au Parlement.

Les dispositions du présent article sont mises en œuvre dans des conditions fixées par décret.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 16 met en œuvre une procédure spécifique d'évaluation pour les investissements de l'Etat, des établissements publics, les établissements de santé et les structures de coopération sanitaire d'un montant supérieur à un seuil qui sera fixé par décret, et lorsque la part publique représente dépasse un seuil également fixé par décret. Chaque projet fera ainsi l'objet d'une évaluation socio-économique contre-expertisée par le Commissariat général à l'investissement, qui en organisera les modalités.

L'objectif de cette nouvelle procédure est de permettre une meilleure conciliation entre croissance – portée par l'investissement – et maîtrise des finances publiques, et de remédier aux lacunes actuelles de la procédure d'évaluation, qui ne permet pas de hiérarchiser les différents projets.

Ces évaluations seront transmises au Parlement pour améliorer son information.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Les principaux projets d'investissement font aujourd'hui l'objet d'une évaluation par le ministère en charge du projet. Cette procédure présente plusieurs lacunes :

- il n'existe pas d'approche transversale et homogène de l'évaluation, sur la base d'une méthodologie unifiée.
- il n'existe pas de contre-expertise indépendante systématique des projets d'investissement ; ce sont les maîtres d'ouvrage qui sont responsables des évaluations socio-économiques, ce qui pose la question de l'indépendance de l'évaluation.
- les coûts sont mal maîtrisés : on constate souvent un dépassement des coûts estimés au moment de l'engagement des projets.
- certains ministères n'ont pas de méthodologie d'évaluation ; l'évaluation socio-économique est marginale.
- la procédure n'est pas homogénéisée ; il n'existe pas d'examen interministériel des investissements, ce qui rend difficile la hiérarchisation des différents projets d'investissement.
- les projets de partenariats publics-privés (PPP) font certes l'objet d'une évaluation préalable, selon une méthodologie définie au plan interministériel et validée par la mission d'appui aux PPP, mais cette évaluation concerne essentiellement la modalité de financement à privilégier (contrat de partenariat ou maîtrise d'ouvrage publique) pour minimiser les coûts du projet, et non la rentabilité socio-économique intrinsèque du projet. Cette procédure doit évoluer afin de mieux prioriser les projets.

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

Des textes prévoient l'évaluation des projets d'investissement :

- L'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et le décret du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi LOTI prévoient que le choix des projets d'infrastructure repose sur leur efficacité socio-économique, et l'évaluation du bilan coûts/avantages. L'évaluation incombe au maître d'ouvrage ;
- L'article R.11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique indique que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des grands projets d'infrastructures inclut une évaluation socio-économique ;
- L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les PPP impose une évaluation préalable (article 2) pour ce type de projets ;
- Le décret 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au Commissariat général à l'investissement (CGI) a créé cette structure et lui a assigné, dans l'article 1er, la mission de contre-expertise de l'évaluation des projets d'investissement.

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

La création du CGI en 2010 visait à palier les difficultés évoquées plus haut, en mettant en place une procédure centralisée, indépendante et homogène d'évaluation des investissements. Cependant, cette mission confiée au CGI n'a pas encore permis d'atteindre pleinement ces objectifs et ne fait pas l'objet d'une mise en œuvre systématique. Cet article de loi vise donc à rendre obligatoire cette contre-expertise.

Le Commissariat général à l'investissement a d'ailleurs été missionné fin août 2012 afin d'effectuer rapidement une revue des projets et programmes existants ou en préparation, mais également pour mettre en place une procédure interministérielle pérenne pour les futurs projets, en liaison avec les ministères et établissements concernés. Cette procédure prévoira une expertise du CGI, permettant au gouvernement de réorienter le programme d'investissements de l'Etat tournée vers les besoins futurs de notre société, en tenant compte de nos capacités budgétaires.

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

Disposer d'une évaluation centralisée, indépendante et homogène des projets d'investissement afin :

- d'être en mesure de hiérarchiser entre eux les différents projets d'investissement et de ne sélectionner que ceux ayant une valeur ajoutée socio-économique démontrée, en priorisant ceux dont la rentabilité est la plus élevée et orientés vers les besoins futurs de notre société ;
- de maîtriser davantage les coûts des projets d'investissement.

On constate par exemple que la mise en place d'un budget pluriannuel au Royaume-Uni dès 1998 s'est accompagnée par la suite d'une articulation plus étroite de la procédure budgétaire aux décisions concernant les grands investissements publics. Ainsi, tous les ministères doivent soumettre, à partir d'un seuil qui leur est propre, aux équipes de revue budgétaire du HM Treasury une évaluation *ex ante* du projet d'investissement. L'étude des motivations, des options possibles, puis de l'option choisie donne lieu à deux validations formelles qui associent des économistes indépendants avant que les équipes du HM Treasury prennent une décision d'engagement finale. Cette validation interministérielle en plusieurs étapes est établie sur la base de documents et d'outils méthodologiques identiques pour tous les ministères.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

En droit, il était nécessaire de légiférer dans la mesure où le décret de création du CGI :

- ne créait pas d'obligation réelle pour le CGI de procéder à une contre-expertise. Le 4° du 1 disposait en effet qu' « il veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment leur rentabilité »

- ne précisait pas de seuils déclenchant la contre-expertise.

Plusieurs organisations peuvent être retenues en matière d'évaluation des investissements publics :

- maintenir une procédure spécifique à chaque ministère ;
- unifier la procédure selon une méthode interministérielle commune à tous les grands projets.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première solution, actuellement pratiquée, a l'avantage de se fonder sur des méthodologies spécifiques à chaque secteur de l'action publique. Elle ne permet en revanche aucune comparabilité entre les différents projets d'investissements de l'Etat et donc une hiérarchisation insuffisante de ces projets. Elle peut également soulever des difficultés de gouvernance, lorsque l'évaluateur est également le maître d'ouvrage voire le maître d'œuvre du projet.

La seconde option, retenue par le gouvernement, nécessite de définir une méthode d'évaluation plus transversale, et présente l'avantage de permettre une comparabilité des projets entre eux et permet de confier les évaluations à une instance interministérielle indépendante de la maîtrise d'ouvrage.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option est préférable car elle permet d'éviter tout conflit d'intérêt et permet de hiérarchiser les projets d'investissements entre eux, en sélectionnant en priorité ceux qui présentent la rentabilité socio-économique la plus élevée.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cette disposition ne relève pas du champ exclusif des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. S'agissant d'une disposition législative contribuant à l'amélioration de la gouvernance des finances publiques, elle trouve en revanche pleinement sa place dans une loi de programmation des finances publiques, qui s'applique à un champ comprenant l'ensemble des administrations publiques.

Cet article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, n'est pas programmatique.

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

Cette disposition n'était pas présente dans les précédentes lois de programmation des finances publiques. Elle ne remplace donc aucune autre disposition.

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 entre en vigueur en même temps que la loi de programmation. Il s'applique à l'ensemble des établissements publics de l'Etat et établissements publics de santé et structures de coopération sanitaire quel que soit leur implantation territoriale. Il ne s'applique pas aux collectivités territoriales.

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

L'évaluation socio-économique consiste à mesurer l'efficacité d'un projet en déterminant sa contribution à la création d'utilité pour la collectivité. Pour cela elle procède à une comparaison des bénéfices et des coûts apportés par le projet considéré. Ainsi, sur le plan micro-économique, la disposition discutée ici permet de sélectionner les projets les plus efficaces au plan socio-économique, c'est-à-dire les projets qui génèrent le maximum d'utilité collective.

Sur le plan macro-économique, il est attendu un impact positif sur la croissance : en effet, les projets les plus efficaces au plan socio-économique sont également les plus susceptibles d'impacter positivement la croissance.

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

L'Etat tirera un bénéfice financier de cette nouvelle procédure, puisqu'il sera en mesure à la fois de hiérarchiser les différents projets, et de maîtriser davantage les coûts des projets sélectionnés. Cette disposition participe donc à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et au redressement des comptes publics.

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

Cette disposition n'a pas d'incidence sociale directe.

4.1.4 Incidences environnementales

L'évaluation socio-économique quantifie l'ensemble des coûts et des bénéfices engendrés par le projet, qu'ils soient marchands (par exemple le coût de construction de l'infrastructure) ou non-marchands (par exemple les gains environnementaux ou les gains de temps). L'évaluation socio-économique des projets prend donc bien en compte l'impact environnemental des investissements. Sélectionner les projets en fonction de leur rentabilité socio-économique tend donc notamment à sélectionner les projets présentant le maximum d'avantages environnementaux pour un niveau d'investissement donné.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Il est attendu de la mise en œuvre de cette disposition une meilleure maîtrise des coûts relatifs aux grands projets d'investissements publics. Cette incidence ne peut toutefois pas être directement quantifiée.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

La généralisation des études socio-économiques aura un impact sur la charge administrative pour la réalisation de ces études. Le coût lié à cette charge supplémentaire sera toutefois marginal au regard des gains budgétaires attendus d'une meilleure évaluation de la rentabilité des investissements.

Par ailleurs, les grands projets d'investissements font déjà l'objet d'une évaluation par les maîtres d'ouvrage. Il est ici essentiellement attendu une amélioration qualitative de cette procédure, dont la méthodologie doit être uniformisée au plan interministériel afin de permettre une meilleure comparabilité des projets.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Aucune évaluation chiffrée des gains attendus n'est possible à ce stade.

5. Consultations menées

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

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Le décret 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au Commissariat général à l'investissement (CGI) devra être adapté en conséquence.

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 lettre de mission du CGI du 20 août 2012 précise que les moyens consacrés à la mission d'évaluation des investissements sont les suivants :

« - utilisation des travaux des ministères concernés et de ceux de la mission d'évaluation des politiques publiques, en association avec les équipes concernées porteuses de projets de ces entités. L'Inspection générale des finances ainsi que les conseils généraux des corps techniques de l'Etat pourront accompagner les travaux ;

- recours à des expertises indépendantes spécifiques en cas de besoin, en s'appuyant, par exemple, sur des laboratoires d'économie ou des experts universitaires ;
- mise en place d'une équipe restreinte au sein du CGI et d'un comité d'experts indépendants ».

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

Un suivi simple de la disposition consisterait à comptabiliser, parmi les évaluations de projets éligibles au sens de l'article 12, le nombre d'évaluations qui ont effectivement fait l'objet d'une contre-expertise de la part du CGI. Cette mission pourrait être confiée à l'Inspection générale des finances et aux conseils généraux des corps techniques de l'Etat. Elle pourrait être réalisée annuellement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 17 : évaluation des dépenses fiscales et niches sociales

Texte de l'article :

Les dépenses fiscales d'une part et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part font l'objet chaque année d'une évaluation de leur efficacité et de leur efficience.

Cette évaluation porte chaque année sur un cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette mentionnés ci-dessus et sur l'ensemble de ceux qui aux termes du texte qui les a institués cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Exposé des motifs de l'article :

La précédente loi de programmation des finances publiques avait prévu dans son article 13 III une évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales trois ans après leur création, ainsi qu'une évaluation de l'ensemble du stock avant le 30 juin 2011. Un rapport coordonné par l'inspection générale des finances de juin 2011 a procédé à cette évaluation du stock.

Ce nouvel article vise à rendre récurrente l'évaluation du stock des dépenses fiscales et niches sociales et renforce le dispositif en prévoyant de rendre publics les résultats de cette évaluation. Ainsi, le Parlement et le gouvernement pourront bénéficier d'une évaluation propre à éclairer les choix de politiques publiques s'agissant de ces dispositifs dérogatoires, dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question sur la base de critères objectifs d'efficacité et d'efficience.

Il précise par ailleurs que les dépenses fiscales et niches sociales, dont le terme est borné dans le temps, font l'objet d'une évaluation dans les 12 mois précédant leur terme. Cette disposition doit permettre de disposer d'une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales et des niches sociales au moment de décider de leur reconduite ou non.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Les documents annexés au projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale présentent, d'une part, un bilan des créations, modifications et suppressions des niches fiscales et niches sociales dans les douze mois précédents et pour l'année suivante, et d'autre part l'objectif prévisionnel de coût retenu pour ces niches pour l'année en cours et l'exercice à venir.

Par ailleurs, une grande partie du stock des dépenses fiscales et niches sociales a été évaluée par le comité d'évaluation créé à cet effet et présidé par Henri Guillaume ; son rapport a été rendu en juin 2011.

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

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 prévoyait une évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales trois ans après leur création, ainsi qu'une évaluation de l'ensemble du stock avant le 30 juin 2011.

L'évaluation trois années après la création des niches n'a pas encore trouvé à s'appliquer.

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'abrogation de l'article 13 de la dernière loi de programmation par l'article 23 de la présente loi rend nécessaire de reprendre des dispositions.

La présente disposition comporte des innovations. En effet, au-delà du rapport déjà mentionné de juin 2011, il n'existe pas d'évaluation régulière du stock des dépenses fiscales et niches sociales, qui est pourtant essentielle pour mener une politique efficace de remise en question de ces dispositifs dérogatoires dont le coût important pour les finances publiques (plus de 100 Md€) justifie une remise en question sur la base de critères objectifs d'efficacité.

Cette évaluation sera rendue publique, notamment à destination du Parlement.

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

L'objectif de la réforme est de disposer en permanence et de façon récurrente d'une évaluation des dispositifs sociaux et fiscaux dérogatoires afin de pouvoir procéder, dans un contexte de restrictions budgétaires, à des suppressions de telles dispositions fondées sur des critères objectifs d'efficacité.

De tels outils d'évaluation sont indispensables pour maîtriser le coût de ces dispositifs et répondre à une demande forte d'information de la part du Parlement, de la Cour des comptes et des citoyens.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Plusieurs options s'offraient au gouvernement pour évaluer les niches fiscales et sociales :

- procéder à une échéance fixée à l'évaluation de l'ensemble du stock (méthode retenue par la précédente LPFP) ;
- procéder chaque année à une évaluation d'une fraction des niches en vigueur (méthode retenue pour le présent article).

Il est en revanche apparu nécessaire d'évaluer en tout état de cause les niches dont l'échéance est bornée et dont le terme est fixé dans les douze mois suivants, afin que le gouvernement et le Parlement puissent décider de manière éclairée s'ils souhaitent ou non reconduire les dispositions fiscales et sociales concernées.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option présente l'avantage de disposer d'une évaluation exhaustive et entièrement à jour à une date donnée. Elle conduit en revanche à une charge administrative particulièrement lourde pour les services en charge de l'évaluation.

La seconde option permet d'étaler d'avantage dans le temps les travaux d'évaluation et permet de faire de ces évaluations une mission permanente des services des ministères en charge de la production de la norme fiscale et sociale. Elle permet également de prioriser les évaluations à conduire en fonction des intentions du gouvernement.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option a été retenue afin lisser la charge administrative induite et d'inculquer la culture de l'évaluation en la rendant permanente.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques, mais

pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues ont vocation à s'appliquer au-delà de la période de programmation.

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

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.4 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

3.5 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 concerne l'ensemble des niches fiscales et sociales, y compris les niches concernant les départements et territoires d'outre-mer.

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

Selon les niches concernées, cet article peut avoir des incidences micro- ou macroéconomiques, en incitant le gouvernement et le Parlement à mettre fin aux niches les moins efficaces.

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

Cet article permet d'améliorer les informations dont disposent le gouvernement et le Parlement au moment de la préparation et de l'examen des dispositions fiscales et sociales concernées. Il permet un choix plus éclairé qui doit conduire à mettre fin à l'application des niches les moins utiles et les moins efficaces au plan socio-économique, ce qui doit conduire à des recettes supplémentaires pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

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

Cet article a vocation à permettre d'obtenir des recettes supplémentaires pour les organismes de sécurité sociale, en mettant fin aux niches sociales les moins utiles et les moins efficaces au plan socio-économique.

4.1.4 Incidences environnementales

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

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

L'objectif de l'article est de parvenir à une meilleure maîtrise du coût des dépenses fiscales et des niches sociales. Il doit donc conduire à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat et de la sécurité sociale.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée à l'évaluation des dispositions fiscales et sociales concernées. Le coût lié à cette charge est néanmoins mineur, l'évaluation se

faisant au fur et à mesure. Comme pour la précédente LPFP, un appui des services d'évaluation et de contrôle pourra être envisagé.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Les recettes attendues ne peuvent pas être chiffrées à ce stade.

5. Consultations menées

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

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera 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, ...)

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

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

Cette disposition sera évaluée dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LPFP et les évaluations seront transmises au Parlement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 18 : rapport « comptes publics »

Texte de l'article :

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les comptes publics, comportant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Ce rapport présente les projections d'évolution des comptes des administrations publiques notamment celles ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Exposé des motifs de l'article :

Au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Parlement dispose aujourd'hui d'une information morcelée en matière de prévisions de finances publiques : une synthèse dans le rapport économique social et financier et deux rapports thématiques, l'un relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, l'autre relatif aux dépenses publiques.

L'objectif de ce rapport est d'intégrer dans un seul et même document l'ensemble des informations permettant au Parlement d'être au mieux informé s'agissant des prévisions de finances publiques. Cette information sera en outre plus détaillée en y intégrant des éléments relatifs aux secteurs non couverts par les champs du PLF et du PLFSS (régimes complémentaires de retraite, Unedic, collectivités territoriales...).

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Parlement dispose aujourd'hui d'une information morcelée en matière de prévisions de finances publiques : une synthèse dans le rapport économique social et financier et deux rapports thématiques, l'un relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution, l'autre relatif aux dépenses publiques.

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

Le rapport économique social et financier et le rapport relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution sont prévus par la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (respectivement articles 50 et 52). Le rapport relatif aux dépenses publiques est une initiative gouvernementale qui n'est prévue par aucun texte.

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

Les informations relatives aux prévisions de finances publiques sont dispersées dans plusieurs documents budgétaires.

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

L'objectif de ce rapport est d'intégrer dans un seul et même document l'ensemble des informations permettant au Parlement d'être au mieux informé s'agissant des prévisions de finances publiques. Cette information sera en outre plus détaillée en y intégrant des éléments relatifs aux secteurs non

couverts par les champs du PLF et du PLFSS (régimes complémentaires de retraite, Unédic, collectivités territoriales...).

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Deux options s'offraient au gouvernement pour renforcer l'information du Parlement :

- enrichir spontanément chacun des rapports existants avec des informations supplémentaires
- rendre obligatoire par un article de loi la synthèse et l'enrichissement des informations sur les finances publiques .

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option ne permet pas de garantir que ce rapport contiendra les mêmes informations d'une année sur l'autre. Par ailleurs, l'information resterait morcelée entre différents documents.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La deuxième option a été privilégiée par le gouvernement afin de proposer au parlement un rapport unique qui apportera une transparence accrue, particulièrement importante en période de redressement des comptes publics. Le format des rapports actuels relatifs aux finances publiques sera revu afin que ce nouveau rapport ne constitue pas une charge supplémentaire (le format du RESF pourrait être revu et intégrer ce rapport, ou a contrario, le format du RESF pourrait être allégé et ce rapport pourrait remplacer le rapport Dépenses publiques)

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation, mais pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues ont vocation à s'appliquer au-delà de la période de programmation.

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

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.6 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

3.7 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)

Sans objet

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

Sans impact

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

Cet article permet d'améliorer les informations dont dispose le Parlement au moment de la préparation et de l'examen du projet de loi de finances. Notamment, il permettra de mieux appréhender l'article liminaire, prévu par

le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui prévoit le vote d'un article d'équilibre relatif à l'ensemble des administrations publiques.

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

Sans objet

4.1.4 Incidences environnementales

Sans objet

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Sans objet

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article permettra de limiter la charge administrative liée à l'enrichissement de l'information fournie au Parlement tout en améliorant la lisibilité grâce à un rapport de synthèse unique. En particulier, le rapport relatif aux dépenses publiques sera abandonné, compte tenu de sa redondance avec le présent rapport.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Sans objet

5. Consultations menées

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

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera 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, ...)

Sans objet

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

Le rapport sera déposé chaque année au Parlement.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 19 : bilan de la mise en œuvre de la LPFP

Texte de l'article :

Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 19 prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement au Parlement, au moment du débat d'orientation des finances publiques, d'un bilan de la présente loi de programmation. Cette disposition permet un suivi démocratique de la mise en œuvre de ses engagements par le Gouvernement.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

La précédente loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014 prévoyait déjà un tel bilan annuel.

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

Ce bilan était prévu à l'article 15 de la LPFP pour 2011-2014.

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

L'article 19 du présent projet de loi abroge l'article 15 de la LPFP pour les années 2011 à 2014. Il convient donc de réintroduire ces mêmes dispositions dans le présent projet de loi.

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

Un bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP 2012-2017 est nécessaire pour éclairer le Parlement sur la mise en œuvre des différentes dispositions de cette loi, dispositions programmatiques ou permanentes.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Il aurait pu être envisagé d'effectuer un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation à une périodicité différente (par exemple une seule fois en fin de période).

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

Un bilan annuel permet au Parlement de s'assurer de la correcte mise en œuvre de la LPFP et lui permet d'exercer ainsi ses pouvoirs de contrôle et de proposer, le cas échéant, des mesures correctrices s'il estime que

les dispositions ne sont pas pleinement respectées. Un bilan présenté en fin de période de programmation aurait été plus complet mais ne permettrait pas le cas échéant d'infléchir les modalités de mise en œuvre de la loi.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option du bilan annuel a été retenue pour favoriser le débat public et apporter au Parlement une information régulière sur la mise en œuvre de la loi.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des dispositions relatives à l'information et au contrôle du PLF, mais pas dans sa partie programmatique, puisqu'il prescrit que le Gouvernement présentera des informations au Parlement.

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

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.8 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.

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

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

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

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

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

Cet article n'aura pas d'impact financier direct mais participe à un meilleur contrôle des finances publiques.

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

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

4.1.4 Incidences environnementales

Cet article n'aura pas d'impact environnemental.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

Cet article n'a pas d'incidence budgétaire directe. Cette évaluation contribuera néanmoins à renforcer l'efficacité de la loi de programmation et l'information du Parlement.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cette évaluation sera préparée par les directions du ministère des finances dans le cadre de la préparation du rapport sur les orientations des finances publiques.

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'était juridiquement requise.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été conduite.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Néant

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

Néant

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

Néant.

Etude d'impact des articles non programmatiques

Article 20 : évaluation des taxes affectées

Texte de l'article :

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'Etat.

Exposé des motifs de l'article :

L'article 20 prévoit une évaluation de l'ensemble des taxes affectées aux autres personnes morales que l'Etat à l'exception des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (principalement les opérateurs de l'Etat). En effet, dans certains cas, l'affectation n'est pas ou plus justifiée par un lien économique direct et réel entre la taxe et les missions de l'opérateur. La dynamique de certaines taxes peut également ne pas correspondre aux besoins.

Dans ces cas, l'affectation de ces taxes doit être encadrée afin de contribuer, comme les subventions de l'Etat aux opérateurs, à l'effort de redressement des comptes publics.

Cet objectif pourrait justifier une rebudgétisation de ces taxes, afin d'améliorer la transparence et le respect de l'autorisation parlementaire, de simplifier les circuits de financement, et d'optimiser l'utilisation des recettes publiques.

Ce rapport sera remis avant le 30 juin 2013 au Parlement.

Évaluation préalable :

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

1.1 Situation actuelle

Les taxes affectées représentent un enjeu important des finances publiques. Le *Voies et moyens* annexé au PLF 2012 chiffre à 42 milliards d'euros les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Ce montant recouvre environ 177 taxes.

Ces différentes affectations résultent d'une sédimentation progressive et ne font l'objet d'aucune évaluation.

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

L'article 46 de la LFI 2012 a plafonné certaines taxes affectées pour un total de 3 milliards d'euros. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de porter ce montant à 4,4 milliards d'euros.

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

Dans certains cas, l'affectation n'est pas ou plus justifiée par un lien économique direct et réel entre la taxe et les missions confiées au tiers, ni par une amélioration du fonctionnement du secteur. Par ailleurs, la dynamique de certaines taxes peut ne pas correspondre aux besoins réels du secteur.

Or les taxes affectées constituent des prélèvements obligatoires et alimentent des dépenses publiques ou des dépenses d'organismes contribuant à des missions de service public. Elles sont

proches en cela des dépenses du budget général. Elles sont à ce titre désormais comptabilisées dans la norme de dépense de l'Etat.

Ce constat justifie une évaluation de l'ensemble des taxes affectées.

En outre, la gestion de ces multiples affectations constitue une charge administrative dont la pertinence peut être questionnée.

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

Les objectifs poursuivis par la réforme sont les suivants :

- dans un premier temps, disposer d'une évaluation de l'ensemble des taxes affectées, de leur rendement et de la pertinence de leur affectation ;
- dans un second temps : réaffecter au budget de l'Etat tout ou partie des taxes dont l'affectation et/ou la dynamique ne sont pas justifiées par les besoins du secteur ;
- cette évaluation, dont les résultats seront transmis au Parlement permettra d'améliorer l'information de ce dernier.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

Deux options étaient possibles :

- plafonner l'ensemble des taxes affectées aux opérateurs et tiers, sans procéder à une évaluation au cas par cas de la pertinence de l'affectation et de la dynamique de la taxe au regard des besoins du secteur ;
- procéder à une évaluation de l'ensemble des taxes pour permettre un plafonnement différencié et une réintégration totale ou partielle au budget de l'Etat dans certains cas.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option permet un rendement immédiat et important pour le budget de l'Etat, ainsi qu'une participation équivalente de tous les opérateurs et tiers à l'effort de redressement, mais ne permet pas une analyse au cas par cas prenant en compte les spécificités de chaque secteur.

La seconde option nécessite des moyens pour réaliser l'étude, mais permettra de fonder le plafonnement des taxes sur une analyse fine des besoins des secteurs, et également d'aller plus loin dans certains cas, jusqu'à une réintégration dans le budget de l'Etat.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

La seconde option permet d'établir un traitement différencié fondé sur une analyse fine des différentes taxes affectées. Elle procède en une seule fois, car une telle évaluation n'a jamais été menée, et il est plus pertinent de disposer d'une évaluation d'ensemble pour prendre des mesures de plafonnement ou de réintégration dans le budget de l'Etat. Cette évaluation sera remise au Parlement et permettra d'améliorer son information sur l'ensemble de ces dispositifs.

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi

Cet article trouve sa place dans la loi de programmation au titre des mesures relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement, mais pas dans sa partie programmatique, puisque les dispositions qui y sont contenues prescrivent une évaluation des taxes affectées afin d'améliorer l'information du Parlement.

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

Aucune disposition législative ou réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

3.10 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.

3.11 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 concerne l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Il peut donc concerner le cas échéant des opérateurs locaux des départements et territoires d'outre mer.

4. Impact de la disposition envisagée

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

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

Selon les taxes concernées, cet article peut avoir des incidences micro- ou macroéconomiques, en incitant le gouvernement et le Parlement à plafonner ou réintégrer dans le budget de l'Etat les taxes les moins pertinentes.

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

Cet article permet d'améliorer les informations dont disposent le gouvernement et le Parlement. Il permettra un choix éclairé pour les mesures à venir concernant les taxes affectées.

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

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

4.1.4 Incidences environnementales

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

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

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

L'objectif de l'article est de parvenir à une optimisation de l'allocation des ressources disponibles. Il peut conduire à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Cet article conduit à une charge administrative supplémentaire liée à l'évaluation des taxes affectées. Le coût lié à cette charge est néanmoins mineur au regard de l'amélioration de l'allocation des recettes attendues.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Les recettes attendues ne peuvent pas être chiffrées à ce stade. La méthode d'évaluation de la pertinence des taxes affectées sera à définir par l'équipe chargée de l'évaluation, et devra concerner notamment la réalité du lien économique entre la taxe et la mission confiée au tiers, et l'adéquation entre les besoins du secteur et la dynamique de la taxe affectée.

5. Consultations menées

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

La mesure ne requiert aucune consultation obligatoire.

5.2 Consultations facultatives

Aucune consultation facultative n'a été poursuivie.

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Aucun texte d'application ne sera 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, ...)

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

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

Cette disposition sera évaluée dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LPFP.