

N° 83

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 octobre 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques,*

Par M. François MARC,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 198, 244 et T.A. 20

**Sénat :** 43 rect., 74 et 84 (2012-2013)



## SOMMAIRE

Pages

### EXPOSÉ GÉNÉRAL

<b>I. LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE : UNE EXIGENCE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE</b> .....	9
<b>A. UNE TRANSPOSITION DE L'ARTICLE 3 DU TSCG</b> .....	9
1. <i>Le TSCG : une règle de solde structurel</i> .....	9
2. <i>Une obligation de transposition en droit interne</i> .....	9
3. <i>Une interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition</i> .....	10
a) <i>Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes »</i> .....	10
b) <i>Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes »</i> .....	10
4. <i>La possibilité d'une saisine de la Cour de justice de l'UE sur le respect de l'obligation de transposition</i> .....	10
5. <i>Un processus législatif accéléré</i> .....	11
<b>B. UNE EXIGENCE ÉCONOMIQUE</b> .....	11
1. <i>L'objectif : convaincre que la dette va s'éloigner de la « zone dangereuse » des 100 points de PIB</i> .....	11
2. <i>La France n'a pas un bon « palmarès » en matière de respect de ses programmations</i> .....	12
3. <i>La règle de « frein à la dette » adoptée par l'Allemagne</i> .....	13
<b>II. LES PROGRAMMATIONS EXISTANTES</b> .....	18
<b>A. TROIS TYPES DE PROGRAMMATIONS, QUI N'ONT GLOBALEMENT PAS FONCTIONNÉ</b> .....	18
1. <i>Les trois types de programmations</i> .....	18
a) <i>Les programmes de stabilité</i> .....	18
b) <i>Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances</i> .....	18
c) <i>Les lois de programmation des finances publiques</i> .....	19
d) <i>Des documents redondants</i> .....	19
2. <i>L'échec global des programmations, avec le décalage permanent de leurs objectifs</i> .....	21
a) <i>La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance jusqu'à récemment systématiquement de 2,5 %</i> .....	21
b) <i>La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui jusqu'à récemment augmentaient de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)</i> .....	21
<b>B. UN BILAN DES DEUX PREMIÈRES LPFP</b> .....	23
1. <i>Une logique différente</i> .....	23
a) <i>La LPFP 2009-2012 : un engagement portant essentiellement sur les dépenses de l'Etat</i> .....	23
b) <i>La LPFP 2011-2014 : à l'initiative du Sénat, un engagement défini en termes d'effort structurel</i> .....	24
2. <i>Un bilan décevant</i> .....	24
a) <i>La LPFP 2009-2012</i> .....	24
b) <i>La LPFP 2011-2014</i> .....	25

<b>III. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	25
<b>A. DES CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES</b> .....	25
1. <i>Une loi organique qui ne peut pas contraindre juridiquement le « fond » des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale</i> .....	25
a) L'affirmation par le Conseil constitutionnel que les dispositions nationales n'ont pas besoin d'être « contraignantes ».....	25
b) Le Conseil constitutionnel autorise des dispositions « contraignantes » au sens des considérants du TSCG, dès lors qu'elles ne contraignent pas le « fond » des LF et LFSS.....	28
2. <i>L'impossibilité d'un contrôle constitutionnel de la conformité des lois financières aux LPFP</i> .....	29
<b>B. LES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	29
1. <i>La continuité entre la construction de la LPFP 2011-2014 et celle du présent projet de loi organique et du projet de LPFP 2012-2017</i> .....	31
2. <i>Le passage d'une règle d'effort structurel minimal à une règle de solde structurel</i> .....	33
3. <i>Le vote d'un article liminaire aux lois de finances relatif à l'ensemble des administrations publiques, sans portée juridique mais à forte valeur symbolique</i> .....	34
4. <i>La principale novation : la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques (HCFP)</i> .....	36
a) Un organisme indépendant.....	36
b) Un rôle consultatif.....	37
c) Selon le Gouvernement, des conséquences sur l'appréciation par le Conseil constitutionnel de la sincérité des textes financiers.....	39
5. <i>Une anticipation de l'entrée en vigueur de la future loi organique par le projet de LPFP 2012-2017</i> .....	39
<b>C. LA CONFORMITÉ DU PROJET DE LOI ORGANIQUE AU DROIT EUROPÉEN ACTUEL ET À VENIR</b> .....	41
1. <i>La transposition de la règle de solde structurel de l'article 3 du TSCG</i> .....	43
a) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes et permanentes » par la Commission européenne .....	43
b) Une application du TSCG qui dépendra de la pratique de la Commission européenne.....	44
(1) La Cour de justice pourrait-elle aller contre l'interprétation de la Commission européenne ?.....	44
(2) Des sanctions qui seraient probablement modestes et une procédure qui laisserait le temps de réagir.....	45
2. <i>La nécessité d'anticiper l'obligation de s'appuyer sur des prévisions macroéconomiques « indépendantes », prévue par le two-pack en cours de discussion ?</i> .....	45
<b>D. UNE PROBABLE ABSENCE DE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES LOIS AU TSCG OU AU TWO-PACK</b> .....	50
1. <i>Un « contrôle de conventionalité » ou de conformité de la loi au droit communautaire dérivé effectué par le Conseil constitutionnel seulement dans des cas particuliers</i> .....	50
2. <i>Une probable absence de contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances au TSCG ou au droit communautaire dérivé</i> .....	51

<b>IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	53
A. LA DEFINITION DU CONTENU DES LOIS DE PROGRAMMATION ET LES COORDINATIONS AVEC LA LOLF .....	54
B. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT .....	54
C. LA COHÉRENCE AVEC LA LOI DE RÈGLEMENT .....	55
D. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES .....	56
E. LE FONCTIONNEMENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET SES RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT .....	56
<b>V. LE POSITIONNEMENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE PRÉCISÉ</b> .....	57
A. UN HCFP QUI EXPRIMERA DES AVIS SUR DES SUJETS PAR NATURE SUBJECTIFS .....	57
1. <i>Les prévisions de croissance</i> .....	57
(1) Les prévisions de croissance des PLF : un « biais optimiste » de 0,3 point par an.....	58
(2) Les hypothèses de croissance des programmations : un « biais optimiste » de 0,5 point par an .....	59
2. <i>Le solde structurel</i> .....	61
a) Une estimation du solde structurel qui résulte mécaniquement de celle du PIB potentiel.....	61
b) Un PIB potentiel qui ne peut être évalué avec précision .....	61
c) Une absence de consensus sur le niveau du déficit structurel .....	62
3. <i>Les « circonstances exceptionnelles », par ailleurs mal définies</i> .....	65
B. PRÉCISER LES RÈGLES ET LEURS MODALITÉS D'APPLICATION POUR PERMETTRE AU HCFP DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE.....	66
1. <i>Assurer l'indépendance du HCFP en lui permettant de déterminer ses modalités de         fonctionnement</i> .....	66
2. <i>Associer le HCFP aux évolutions du droit européen</i> .....	66
3. <i>Assurer l'efficacité de la règle en limitant l'éparpillement des évaluations du solde         structurel</i> .....	67
a) La sensibilité de l'estimation du solde structurel à celle du PIB potentiel : quelques scénarios illustratifs.....	68
b) Apprécier le respect de la LPFP en fonction de la trajectoire de PIB potentiel qu'elle retient.....	70
4. <i>Formaliser le recours aux « circonstances exceptionnelles »</i> .....	71
a) Des « circonstances exceptionnelles » définies de manière vague .....	71
b) L'intérêt d'un avis du HCFP avant de déclencher les circonstances exceptionnelles .....	74
c) L'importance d'un consentement du Parlement au déclenchement de la clause de circonstances exceptionnelles .....	74

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

• <b>ARTICLE 1<sup>er</sup></b> Fixation en loi de programmation des finances publiques d'objectifs de soldes et d'endettement publics .....	77
• <b>ARTICLE 2</b> Fixation en loi de programmation de diverses orientations pluriannuelles des finances publiques .....	84
• <b>ARTICLE 3</b> Période couverte par les orientations définies en loi de programmation des finances publiques .....	87
• <b>ARTICLE 4</b> Faculté de prévoir des dispositions normatives en loi de programmation des finances publiques .....	89
• <b>ARTICLE 5</b> Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques .....	90
• <b>ARTICLE 5 BIS</b> Principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques .....	93
• <b>ARTICLE 6</b> Introduction d'un article liminaire aux lois de finances de l'année et lois de finances rectificatives présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques .....	94
• <b>ARTICLE 6 BIS</b> Introduction d'un article liminaire aux lois de règlement présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques .....	96
• <b>ARTICLE 7</b> Création d'un rapport annexé aux projets de loi de finances de l'année et de loi de financement de la sécurité sociale .....	98

### CHAPITRE PREMIER BIS DISPOSITIONS RELATIVES AU DIALOGUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

• <b>ARTICLE 7 BIS</b> Organisation des débats au Parlement dans le cadre du dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes .....	101
--	-----

### CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

• <b>ARTICLE 8</b> Création d'un Haut Conseil des finances publiques .....	103
• <b>ARTICLE 8 BIS (nouveau)</b> Modalités de détermination, par le Haut Conseil des finances publiques, de ses prévisions de croissance et de ses estimations de solde structurel .....	106
• <b>ARTICLE 9</b> Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de programmation des finances publiques .....	108
• <b>ARTICLE 10</b> Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de finances de l'année et des lois de financement de la sécurité sociale de l'année .....	109
• <b>ARTICLE 11</b> Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de finances rectificatives et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale .....	110

• <b>ARTICLE 12</b> <b>Compétences du Haut Conseil des finances publiques en cas de révision des prévisions macroéconomiques lors de l'examen au Parlement des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale</b> .....	111
• <b>ARTICLE 13</b> <b>Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des programmes de stabilité</b> .....	112
• <b>ARTICLE 13 BIS (nouveau)</b> <b>Avis du HCFP sur les projets de documents adressés à l'Union européenne autres que les programmes de stabilité</b> .....	114
• <b>ARTICLE 14</b> <b>Moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques</b> .....	115
• <b>ARTICLE 14 BIS</b> <b>Audition du Haut Conseil des finances publiques par les commissions parlementaires</b> .....	116
• <b>ARTICLE 15</b> <b>Renvoi à un décret en Conseil d'État</b> .....	117

### **CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUMÉCANISME DE CORRECTION**

• <b>ARTICLE 16</b> <b>Création d'un mécanisme de correction des écarts à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire de solde structurel</b> .....	118
---	-----

### **CHAPITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES**

• <b>ARTICLE 17 A</b> (Art. 34, 37, 50, 51, 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ; art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) <b>Coordinations</b> .....	121
• <b>ARTICLE 17 B</b> (art. 50 et 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances) <b>Création d'une annexe au projet de loi de finances relative aux comptes publics</b> .....	122
• <b>ARTICLE 17 C</b> (art. 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances) <b>Transmission au Parlement du montant des dépenses fiscales de l'année écoulée au moment du dépôt du projet de loi de règlement</b> .....	126
• <b>ARTICLE 17</b> <b>Dispositions diverses et finales</b> .....	127

### **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

<b>I. AUDITION DE JÉROME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET (17 OCTOBRE 2012)</b> .....	129
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	143

### **ANNEXES**

<b>I. LEXIQUE</b> .....	167
<b>II. L'ARTICLE 3 DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE</b> .....	171
<b>III. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)</b> .....	173
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	181





## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE PRÉSENT PROJET DE LOI ORGANIQUE : UNE EXIGENCE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE

#### A. UNE TRANSPOSITION DE L'ARTICLE 3 DU TSCG

##### 1. Le TSCG : une règle de solde structurel

L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) instaure une règle de solde structurel. Le rapporteur ayant récemment présenté ce traité en détail dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi autorisant sa ratification, on se contentera ici d'en rappeler les principaux points. L'article 3 précité est reproduit en annexe au présent rapport.

Concrètement, la France devra s'engager à respecter une trajectoire de solde structurel (c'est-à-dire corrigé des effets de la conjoncture), lui permettant d'atteindre en fin de période son « *objectif à moyen terme* » (OMT), qu'elle a choisi de définir comme correspondant à l'équilibre structurel des comptes publics.

Cette règle est plus souple et tient mieux compte des impératifs de la politique économique que le volet « correctif » du pacte de stabilité, parce qu'elle est entièrement définie en termes de solde structurel. Par ailleurs, le TSCG prévoit la possibilité de s'écarter temporairement de la trajectoire de solde structurel, pourvu que l'écart soit rapidement corrigé, et même, en cas de « *circonstances exceptionnelles* », de modifier ou de repousser l'OMT.

##### 2. Une obligation de transposition en droit interne

Selon l'article 3 du TSCG, les règles qu'il prévoit « *prennent effet dans le droit national des parties contractantes (...) au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ».

Cette transposition doit être effective un an après l'entrée en vigueur du TSCG. Celle-ci devant avoir lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2013 si douze Etats de la zone euro l'ont ratifié (à défaut, dès qu'ils l'auront fait), le délai limite de transposition devrait donc expirer au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 22 (2012-2013) du 9 octobre 2012.

### **3. Une interprétation souple par la Commission européenne de l'obligation de transposition**

#### *a) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes »*

Bien que le texte du traité soit évidemment demeuré inchangé, son interprétation n'est aujourd'hui plus la même qu'il y a six mois, lorsque le précédent Gouvernement indiquait que le TSCG impliquait de se doter de dispositions internes juridiquement contraignantes, et donc de réviser la Constitution.

Le 20 juin 2012, la Commission européenne a publié une communication<sup>1</sup>, prévue par le TSCG, dans laquelle elle interprète la notion de « *dispositions contraignantes* » dans un sens beaucoup plus large, puisqu'il suffirait pour les Etats de respecter vis-à-vis de l'organisme indépendant qu'ils doivent mettre en place le principe « *se conformer ou s'expliquer* ».

Cette analyse est assez éloignée de celle de Nicolas Sarkozy, alors Président de la République qui, lors de sa conférence de presse du 5 décembre 2011 avec la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, a déclaré que le prochain traité comprendrait « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une disposition constitutionnelle qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* ».

#### *b) Une interprétation souple de la notion de dispositions « permanentes »*

Selon le Gouvernement, la Commission européenne retient également une interprétation souple de la notion de normes « *permanentes* ».

Elle considérerait en effet que les lois de programmation des finances publiques – qui peuvent être modifiées par la loi ordinaire, et le seront en tout état de cause tous les deux ans pour actualiser les programmations triennales du budget de l'Etat – sont « *permanentes* » au sens du TSCG.

### **4. La possibilité d'une saisine de la Cour de justice de l'UE sur le respect de l'obligation de transposition**

L'article 8 du TSCG prévoit que la Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie par un Etat sur le respect de l'obligation de transposition de son article 3.

Ainsi, « *si la Cour de justice conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à [son premier arrêt], elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux*

---

<sup>1</sup> « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* » (COM(2012) 342 final).

*circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut », soit, dans le cas de la France, environ 2 milliards d'euros.*

## **5. Un processus législatif accéléré**

Le présent projet de loi organique, qui transpose en droit interne l'un des articles du TSCG mais qui a pour conséquence de modifier de manière substantielle les conditions dans lesquelles les lois financières sont préparées et discutées, aura été examiné par le Parlement dans des délais courts.

Il a été déposé le 19 septembre 2012 par le Gouvernement, qui a aussitôt engagé la procédure accélérée. L'Assemblée nationale l'a adopté en première lecture le 17 octobre 2012. Votre commission des finances a établi son texte le 24 octobre, dont l'examen par le Sénat en séance publique est fixé aux 29 et 30 octobre.

### ***B. UNE EXIGENCE ÉCONOMIQUE***

#### **1. L'objectif : convaincre que la dette va s'éloigner de la « zone dangereuse » des 100 points de PIB**

Si l'on excepte le cas de la Grèce, la crise de la zone euro s'explique par des augmentations autoréalisatrices des taux d'intérêts auxquels se financent certains Etats (Irlande, Portugal, Espagne, Italie).

En effet, un Etat dont la dette approche 100 points de PIB doit payer une charge d'intérêt insoutenable dès lors que le taux d'intérêt moyen sur sa dette dépasse un certain seuil. Il est bien évident qu'aucun Etat ne peut consacrer chaque année, par exemple, 10 % de son PIB à rémunérer ses créanciers (ce qui serait le cas d'un Etat avec une dette de 100 points de PIB à un taux moyen de 10 %).

Pour éviter ce danger, le pacte de stabilité invite les Etats à ramener la dette en dessous du seuil de 60 points de PIB.

La règle de solde structurel du TSCG permet d'atteindre cet objectif. Elle consiste à ramener le déficit structurel à 0,5 point de PIB tant que la dette est supérieure à 60 points de PIB, et 1 point de PIB ensuite, et même 1,5 point si l'on considère que, selon le volet « préventif » du pacte de stabilité, il y aurait dérapage par rapport à la trajectoire de solde structurel seulement en cas d'écart d'au moins 0,5 point de PIB.

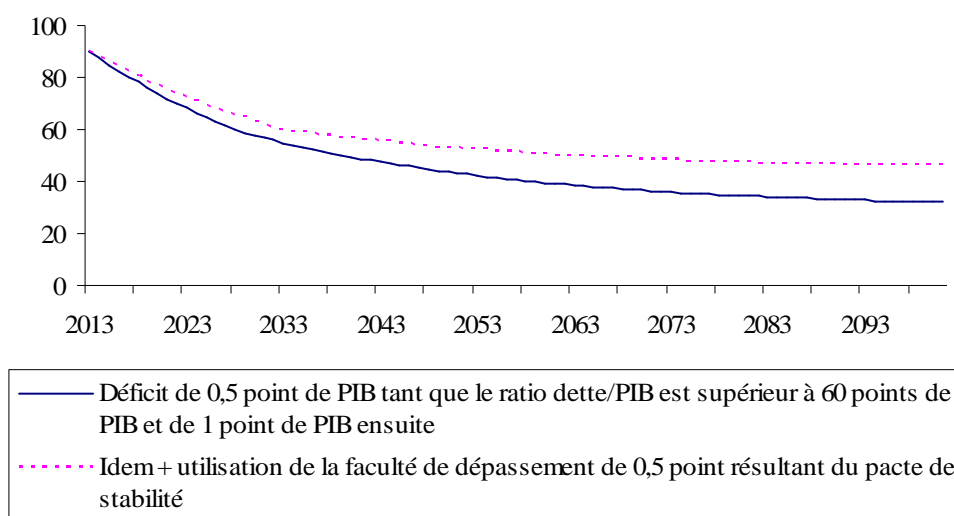
Autrement dit, à long terme, le déficit structurel serait de 1 à 1,5 point de PIB. Sur longue période, le déficit structurel est égal au déficit effectif, de sorte que cela correspond à un déficit effectif de 1 à 1,5 point de PIB en

moyenne. On calcule<sup>1</sup> qu'avec une croissance du PIB de 3,5 % en valeur (ce qui correspond par exemple à une croissance potentielle de 1,5 % + une inflation de 2 %), un déficit effectif de 1 ou 1,5 point de PIB tend progressivement à stabiliser la dette à respectivement 30 ou 45 points de PIB.

Le graphique ci-après permet d'illustrer le phénomène.

### Deux trajectoires de dette publique avec une dette publique initiale de 90 points de PIB

(en points de PIB)



Hypothèse de croissance du PIB de 3,5 % en valeur.

Source : calculs de la commission des finances

## 2. La France n'a pas un bon « palmarès » en matière de respect de ses programmations

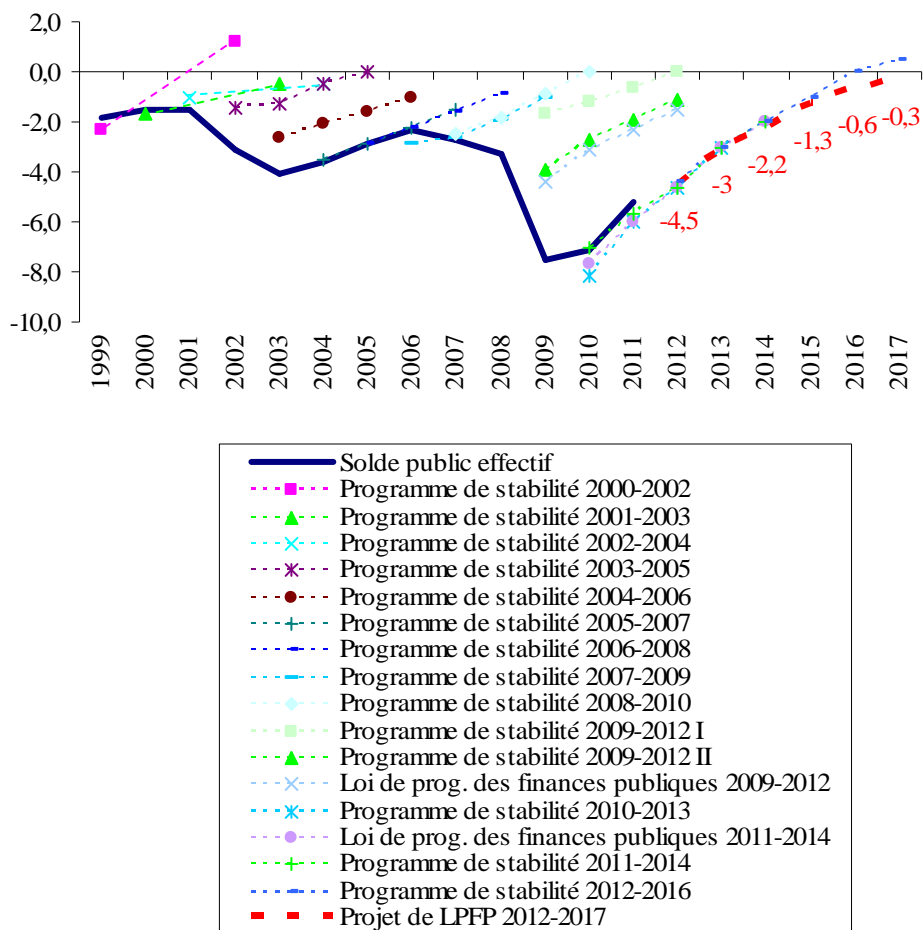
La France n'a pas un bon « palmarès » en matière de respect de ses programmations et l'adoption de nouvelles règles est conçue pour contribuer à une plus grande discipline à l'avenir.

Tel est ce que montre le graphique ci-après, que la commission des finances actualise régulièrement dans ses rapports depuis 2006.

<sup>1</sup> Pour des niveaux de dette et de croissance du PIB donnés, il existe un niveau de déficit total (charge d'intérêts comprise) qui permet de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Ce déficit est dit « déficit stabilisant ». Ce phénomène a priori peu intuitif résulte de deux mécanismes jouant en sens inverse : d'une part, la croissance du PIB tend à faire diminuer la dette en points de PIB ; d'autre part, un déficit public donné augmente la dette d'un montant équivalent. Le déficit stabilisant se définit donc par la formule : déficit stabilisant en points de PIB = dette publique de l'année antérieure (en points de PIB) × croissance du PIB en valeur (en %)/100.

### Le solde public : programmation et exécution

(en points de PIB)



Source : commission des finances, d'après les documents indiqués

On observe certes un progrès récent, la France ayant respecté sa trajectoire de solde en 2010 et en 2011. Toutefois ces deux années ont été marquées par des phénomènes exceptionnels (en particulier la fin du plan de relance), et ne suffisent pas à bâtir une crédibilité.

### 3. La règle de « frein à la dette » adoptée par l'Allemagne

#### a) De la « règle d'or » au « frein à la dette »

De la fin des années 1960 à la récente révision de sa Loi fondamentale, l'Allemagne a appliqué la « règle d'or » inscrite à l'article 115 de cette dernière, consistant en ce que le déficit public n'excède pas le montant de l'investissement public brut. Il était toutefois explicitement prévu que cette règle ne s'applique pas en cas de perturbation de l'équilibre macroéconomique. Faute de définition suffisamment restrictive de cette

notion, cette règle ne s'est pas appliquée en bas de cycle. Par ailleurs, en haut de cycle, elle était peu rigoureuse puisqu'elle permettait une aggravation du déficit structurel, « masquée » par la forte croissance. Ainsi, l'endettement de l'Etat fédéral est passé de 17,5 points de PIB en 1970 à 67,9 points de PIB en 2006.

L'Allemagne a donc à nouveau révisé sa Loi fondamentale, en août 2009. Elle a pour cela modifié, outre son article 115 précité, ses articles 109, 109a et 143d. La règle instituée est dénommée « frein à la dette » (*Schuldenbremse*).

L'encadré ci-après reproduit les dispositions concernées. On voit qu'il s'agit de clauses très précises, qui auraient en France plutôt leur place dans une loi organique, voire une loi ordinaire.

### La Loi fondamentale allemande : extraits

#### Article 109 [Politique budgétaire de la Fédération et des Länder]

(1) La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire.

(2) La Fédération et les Länder accomplissent ensemble les obligations de la République fédérale d'Allemagne qui résultent des actes juridiques de la Communauté européenne pris sur le fondement de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne en vue de respecter la discipline budgétaire et dans ce cadre ils tiennent compte des exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie.

(3) Les budgets de la Fédération et des Länder doivent être par principe **équilibrés sans les recettes provenant des emprunts**. La Fédération et les Länder peuvent prévoir des règles tendant à prendre en compte de façon **symétrique** en période de croissance et de récession les effets d'une évolution anormale de la conjoncture ainsi que des règles exceptionnelles en cas de **catastrophe naturelle** ou de **situations exceptionnelles** d'urgence qui échappent au contrôle de l'État et qui compromettent considérablement les finances publiques. Pour les règles exceptionnelles, des règles corrélatives de remboursement doivent être prévues. Pour le budget fédéral, l'article 115 fixe les modalités de ces règles, étant entendu qu'il est satisfait à la phrase 1 lorsque les recettes provenant des emprunts ne dépassent pas **0,35 pour cent du produit national brut**. Pour les budgets des Länder, ceux-ci fixent les règles dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles, étant entendu qu'il n'est satisfait à la phrase 1 que si aucune recette provenant d'emprunts n'est admise.

(4) Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle.

(5) Les mesures de sanction de la Communauté européenne, prises dans le cadre de l'article 104 du traité créant la Communauté européenne pour assurer le respect de la discipline budgétaire, sont supportées par la Fédération et les Länder dans la proportion de 65 à 35. L'ensemble des Länder supporte solidairement 35 pour cent des charges incombant aux Länder, en proportion du nombre de leurs habitants ; 65 pour cent des charges incombant aux Länder sont supportés par les Länder au prorata de leur contribution aux actes sanctionnés. Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe les modalités.

#### **Article 109 a [Conseil de stabilité]**

Pour prévenir des situations de crise budgétaire, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe :

1. Le contrôle permanent de la gestion (ou politique) budgétaire de la Fédération et des Länder par un organisme collégial commun (Conseil de stabilité),
2. Les conditions et la procédure de déclaration d'une menace de crise budgétaire,
3. Les principes d'établissement et d'exécution des programmes d'assainissement en vue de prévenir les situations de crise budgétaire.

Les décisions du Conseil de stabilité et les expertises qui sont à leur base doivent être publiées.

#### **Article 115 [Recours à l'emprunt]**

(1) La souscription d'emprunts ainsi que les engagements sous forme de cautions, de garanties ou de sûretés de toute nature, qui pourraient engendrer des dépenses pour les exercices futurs, doivent être autorisés par une loi fédérale qui en fixe ou permet d'en fixer le montant.

(2) Recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts. Ce principe est satisfait si les recettes provenant d'emprunts ne dépassent pas 0,35 pour cent du produit national brut nominal. De plus, en cas d'évolution de la conjoncture s'écartant de la situation normale, les effets sur le budget en période de croissance et de récession doivent être traités de façon symétrique. Lorsque les opérations effectives d'emprunt s'écartent de la limite maximale fixée par les phrases 1 à 3, elles doivent être inscrites sur un **compte de contrôle** ; les endettements qui dépassent le seuil de 1,5 pour cent du produit national brut nominal doivent être réduits conformément à la conjoncture. La loi fédérale fixe les modalités, en particulier l'apurement des recettes et des dépenses relatives aux transactions financières et la procédure de calcul de la limite supérieure du montant net des emprunts annuels à la lumière de l'évolution de la conjoncture sur la base d'une procédure d'apurement conjoncturel ainsi que le contrôle et la réduction des écarts entre les opérations effectives d'emprunt et la limite fixée. **En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, ces limites supérieures de l'emprunt peuvent être dépassées sur décision de la majorité des membres du Bundestag.** La décision doit être liée à l'établissement d'un **plan d'amortissement**. Le remboursement des emprunts contractés en application de la phrase 6 doit intervenir dans un **délai raisonnable**.

**Article 143 d [Dispositions transitoires relatives aux emprunts]**

(1) Les articles 109 et 115 dans leur rédaction en vigueur jusqu'au 31 juillet 2009 doivent être appliqués pour la dernière fois à l'année budgétaire 2010. Les articles 109 et 115 dans leur rédaction valable à partir du 1er août 2010 seront appliqués pour la première fois à l'année budgétaire 2011 ; les autorisations d'emprunt existant au 31 décembre 2010 pour des patrimoines spéciaux déjà constitués ne sont pas concernées. Les Länder peuvent dans la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2019 déroger aux exigences de l'article 109, al. 3, en se conformant aux règles en vigueur dans les Länder. Les budgets des Länder doivent être établis de telle façon que les exigences de l'article 115, al. 2, phrase 2 soient satisfaites durant l'année budgétaire 2020. La Fédération peut déroger du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2015 aux exigences de l'article 115, al.2, phrase 2. La suppression du déficit existant doit commencer avec l'année budgétaire 2011. Les budgets annuels doivent être établis de telle façon que les exigences de l'article 115, al. 2, phrase 2 soient satisfaites en l'année budgétaire 2016 ; la loi fédérale fixe les modalités.

(2) Comme aide au respect des exigences de l'article 109, al. 1 à partir du 1er janvier 2020, les Länder de Berlin, Brême, la Sarre, de la Saxe-Anhalt et du Schleswig-Holstein peuvent, pour la période 2011-2019, recevoir du budget de la Fédération des aides au rééquilibrage d'un montant de 800 millions d'euros par an. De cette somme il revient à Brême 300 millions d'euros, à la Sarre 260 millions d'euros et à Berlin, à la Saxe-Anhalt et au Schleswig-Holstein chacun 80 millions d'euros. Les aides sont versées sur la base d'un accord administratif conformément à une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat. L'attribution d'aides suppose une suppression complète des déficits financiers avant la fin de l'année 2020. Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat et un accord administratif fixent les modalités, notamment les étapes de réduction annuelle des déficits financiers jusqu'à la fin de l'année 2020, la surveillance de la suppression des déficits financiers par le Conseil de stabilité ainsi que les conséquences en cas de non-respect des étapes de la suppression des déficits. Il est exclu d'attribuer simultanément des aides au rééquilibrage et des aides d'assainissement fondées sur une situation de crise financière extrême.

(3) La charge financière résultant de l'attribution d'aides au rééquilibrage est supportée par moitié par la Fédération et les Länder, ces derniers par prélèvement sur leur part d'impôts sur le chiffre d'affaires. Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat fixe les modalités.

*Source : Traduction de la Loi fondamentale par le Bundestag*

La révision de l'article 109a instaure un conseil de stabilité, composé du ministre fédéral des finances, du ministre fédéral de l'économie et des 22 ministres des finances des Länder, chargé de suivre l'exécution des budgets de l'Etat fédéral et de chaque Land, et de jouer un rôle de comité d'alerte.

*b) Une règle constitutionnelle définie en termes de solde structurel et fixant des objectifs chiffrés*

Le frein à la dette ne porte pas l'ensemble des administrations publiques, mais seulement celles qui représentent un enjeu suffisamment important. Il se limite en effet à l'Etat fédéral et aux Länder, mais ne concerne ni les communes ni les organismes de sécurité sociale, dont la capacité d'endettement est faible.



Le frein à la dette repose sur deux obligations :

- à compter de 2016, le déficit structurel de l'Etat fédéral devra être inférieur ou égal à 0,35 point de PIB<sup>1</sup> ;

- à compter de 2020, les comptes des Länder devront être à l'équilibre structurel<sup>2</sup>.

L'application de la règle peut être suspendue en cas de circonstances exceptionnelles.

L'Allemagne ayant, contrairement à la France, un déficit public déjà faible (1 point de PIB en 2011<sup>3</sup>), son problème est moins de savoir comment atteindre ses objectifs que d'assurer le respect de la règle en « régime de croisière ». Pour cela, il est prévu qu'à compter de 2016, les écarts constatés, pour le budget de l'Etat fédéral, entre le déficit structurel plafond (0,35 point de PIB) et le déficit structurel réalisé sont enregistrés sur un compte notionnel de contrôle. Dès lors que l'excédent de déficit structurel cumulé atteindrait un certain seuil, des mesures d'apurement des écarts ainsi stockés devraient être prises, dans la limite de 0,35 point de PIB par an et seulement si l'économie est en phase haute du cycle (afin d'éviter un resserrement budgétaire procyclique).

Le recours à un objectif de solde structurel implique que la méthodologie de calcul de celui-ci soit précisément définie. Contrairement à ce qui est le cas en France, il ne paraît pas y avoir de polémique en Allemagne à ce sujet. Concrètement, l'Allemagne a retenu une méthodologie s'alignant autant que possible sur les pratiques communautaires, en particulier en ce qui concerne l'estimation de la production potentielle.

---

<sup>1</sup> Comme le déficit public au sens du traité de Maastricht est exprimé selon les normes de la comptabilité nationale, pour l'application de la norme le solde de l'Etat fédéral au sens de la comptabilité budgétaire est corrigé du solde des opérations financières. Ainsi, les recettes de privatisation et les prêts publics ne sont pas pris en compte pour l'application de la règle.

<sup>2</sup> Les Länder doivent inclure un frein à la dette dans leur constitution. Les Länder les plus pauvres (Brême, Berlin, la Sarre, la Saxe-Anhalt et le Schleswig-Holstein) recevront une aide financière.

<sup>3</sup> Commission européenne, prévisions du printemps 2012.

## II. LES PROGRAMMATIONS EXISTANTES

### A. TROIS TYPES DE PROGRAMMATIONS, QUI N'ONT GLOBALEMENT PAS FONCTIONNÉ

#### 1. Les trois types de programmations

##### a) Les programmes de stabilité

Les Etats doivent présenter leurs programmes de stabilité à la Commission européenne. Depuis 2011, cette transmission doit avoir lieu au mois d'avril de chaque année (et non au mois de décembre comme précédemment), dans le cadre du « semestre européen ».

Les programmes de stabilité ont pour base juridique :

- l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>1</sup>, relatif à la coordination des politiques économiques ;

- le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Il résulte de ces dispositions que les Etats membres présentent annuellement à la Commission européenne des « programmes de stabilité » (pour les Etats appartenant à la zone euro) ou des « programmes de convergence » (pour les Etats n'appartenant pas à la zone euro), qui constituent la programmation à moyen terme de leurs finances publiques.

Le programme de stabilité porte au moins sur l'année couverte par la loi de finances de l'année et sur les trois années suivantes.

##### b) Les programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances

L'article 50 de la LOLF, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne* ».

---

<sup>1</sup> Ex-article 99 du traité instituant la Communauté européenne.

Ainsi, pour la première fois, un exercice de programmation pluriannuelle a été annexé au projet de loi de finances pour 2003, dans le rapport économique, social et financier<sup>1</sup>.

*c) Les lois de programmation des finances publiques*

Comme les deux autres types de document, les lois de programmation des finances publiques (LPFP) sont également indicatives.

Elles ont pour base l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Deux LPFP ont été adoptées :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (« LPFP 2009-2012 ») ;
- la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (« LPFP 2011-2014 »).

Un projet de LPFP pour les années 2012 à 2017 (« LPFP 2012-2017 »), récemment adopté par l'Assemblée nationale, doit prochainement être discuté au Sénat. Il anticipe la mise en œuvre des principaux points du présent projet de loi organique.

Comme on le verra, si la LPFP 2009-2012 correspondait à des engagements assez vagues, ceux de la LPFP 2011-2014 étaient plus précis (bien que sous-calibrés), car définis en termes d'effort structurel. Enfin, ceux du projet de LPFP 2012-2017, qui anticipe la mise en œuvre du présent projet de loi organique (qui ne doit entrer en vigueur que le 1<sup>er</sup> mars 2013), sont définis en termes de solde structurel, et convenablement calibrés.

*d) Des documents redondants*

Les trois types de documents sont très proches et présentent de nombreuses redondances. En règle générale, les programmes de stabilité constituent une version détaillée des programmations pluriannuelles annexées aux projets de lois de finances.

Les deux seules véritables exceptions sont celles :

---

<sup>1</sup> *De même, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit que « le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir ».*

*Le champ couvert se limite donc aux régimes obligatoires de base, contrairement aux programmations annexées aux projets de lois de finances, qui concernent l'ensemble des administrations publiques.*

- du programme de stabilité 2007-2009, qui prévoyait le retour à l'équilibre en 2010, et pour 2009 un déficit public de 1 point de produit intérieur brut (PIB), contre 1,4 point de PIB pour la programmation pluriannuelle des finances publiques 2007-2009 annexée au projet de loi de finances pour 2006. Cela s'explique par le fait que le programme de stabilité 2007-2009 cherchait à afficher un objectif aussi ambitieux que celui du « rapport Pébereau »<sup>1</sup>, ce qui était irréaliste, comme le président Philippe Marini, alors rapporteur général, l'a souligné dans son rapport d'information relatif à ce programme<sup>2</sup> ;

- du programme de stabilité 2010-2013, adressé le 1<sup>er</sup> février 2010 à la Commission européenne. En effet, le 2 décembre 2009, le Conseil européen avait seulement repoussé à 2013 l'année fixée pour la fin du déficit excessif (alors que la programmation annexée au projet de loi de finances pour 2010 prévoyait un déficit de 5 points de PIB en 2013, le retour sous le seuil de 3 points de PIB étant prévu au-delà de la période de programmation).

Depuis la mise en œuvre du « semestre européen » en 2011, les programmes de stabilité sont envoyés aux institutions communautaires en avril, soit sept mois après le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Les programmes de stabilité d'avril 2011 et d'avril 2012 comprenaient donc, par la force des choses, des différences par rapport aux chiffres de la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances de l'année, ne serait-ce que pour actualiser les données d'exécution ou prendre en compte les nouvelles perspectives de croissance.

Les LPFP ont quant à elles un contenu très proche de celui des programmes de stabilité. En particulier, elles se réfèrent à un rapport annexé de longueur et de contenu analogues à ceux des programmes de stabilité. Par ailleurs, à l'exception de rares dispositions, elles n'ont pas de portée normative. Toutefois, comme on l'a vu, la deuxième LPFP – la LPFP 2011-2014 –, et surtout le projet de LPFP 2012-2017, distinguent plus précisément les engagements de ce qui relève de la simple prévision.

---

<sup>1</sup> Commission présidée par Michel Pébereau, « Des finances publiques au service de notre avenir », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, décembre 2005.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 314 (2005-2006).

## **2. L'échec global des programmations, avec le décalage permanent de leurs objectifs**

Le principal objectif de ces programmations était de permettre le retour des finances publiques à une situation proche de l'équilibre. Or, à l'exception des années 2010 et 2011, la trajectoire de retour à l'équilibre a régulièrement été repoussée.

*a) La première cause de ce non respect : une hypothèse de croissance jusqu'à récemment systématiquement de 2,5 %*

Une première cause de ce non respect des programmations en ce qui concerne le solde est l'optimisme systématique de l'hypothèse de croissance du PIB.

Ainsi, comme on le verra ci-après, à quelques exceptions près, les programmes de stabilité ont reposé :

- dans le cas de l'année couverte par la loi de finances, sur l'hypothèse de croissance associée au projet de loi de finances, soit la prévision du consensus des conjuncturistes accrue de 0,3 point en moyenne ;

- dans le cas des trois années suivantes, sur une hypothèse de croissance de 2,5 %, voire 3 % dans le cas des « scénarios hauts ».

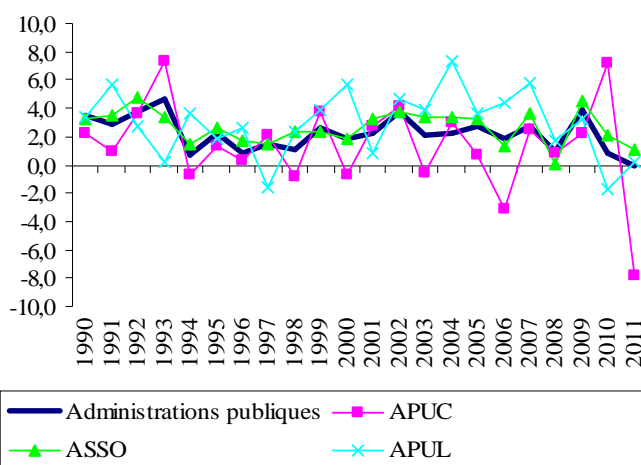
La croissance du PIB n'a été supérieure ou égale à 2,5 % que deux fois depuis le début des années 2000 (en 2000 et en 2004). Elle n'a été supérieure ou égale à 3 % qu'une fois (en 2000).

*b) La deuxième cause de ce non respect : des dépenses publiques qui jusqu'à récemment augmentaient de plus de 2 % par an en volume (au lieu d'environ 1 % selon les programmations)*

La deuxième cause essentielle du non respect des trajectoires de solde et de dette publics des programmations est que, alors que celles-ci retiennent des hypothèses de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 1 % par an en volume, l'exécution moyenne a été de plus de 2 % par an en volume depuis le début des années 2000.

### La croissance des dépenses publiques en volume

(en %)



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2000-2011
<b>Administrations publiques</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>3,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>
APUC	-0,7	2,7	4,1	-0,5	3,0	0,8	-3,2	2,4	0,9	2,2	7,2	-7,8	0,9
ASSO	1,8	3,3	3,8	3,4	3,4	3,2	1,3	3,7	0,1	4,6	2,1	1,1	2,6
APUL	5,7	0,8	4,7	3,9	7,3	3,7	4,4	5,7	1,7	3,2	-1,8	0,2	3,3

APUC : administrations publiques centrales ; ASSO : administrations de sécurité sociale ; APUL : administrations publiques locales.

Croissance des dépenses déflatée de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Source : Insee, calculs de la commission des finances

La performance des années 2010 et 2011 – avec une croissance des dépenses publiques en volume de respectivement 0,8 % et 0 % – repose largement sur des phénomènes exceptionnels et non reproductibles.

La croissance « spontanée » des dépenses publiques pouvant être évaluée à environ 1,5 % par an en volume – taux ramené à environ 1 % avec la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat et une croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur –, l'objectif du projet de LPFP 2012-2017 – 0,8 % en volume en moyenne en 2013-2017 – ne pourra être atteint que par un effort historiquement sans précédent.

## La croissance des dépenses publiques en volume : quelques ordres de grandeur

(en %)

	Croissance effective des dépenses				Croissance spontanée des dépenses		Croissance effective des dépenses, avec les « efforts habituels » <sup>1</sup>
	Historique	RESF 2012 <sup>2</sup>	Programme de stabilité d'avril 2012		IGF <sup>3</sup>	Commission des finances	
Années	2000-2011	2012	2012 <sup>4</sup>	2012-2016	-	-	-
Etat	0,7	-0,7	≈ -2,0		1,3	1,3	0,0
Organismes divers d'administration centrale	4,0	3,0	≈ 2,8	-0,6	2,3	2,3	2,3
Administrations de sécurité sociale	2,6	1,5	≈ 1,4	0,8	1,75 <sup>5</sup>	1,8 <sup>6</sup>	1,4
Administrations publiques locales	3,3	1,5	≈ 1,3	0,6	1,0	1,5	1,5
<b>Toutes administrations publiques</b>	<b>2,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5<sup>7</sup></b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>

NB : quand la période porte sur plusieurs années, le taux indiqué est la moyenne des taux de croissance.

<sup>1</sup> Croissance spontanée des dépenses + « zéro volume » pour l'Etat et croissance de l'ONDAM de 3 % en valeur.

<sup>2</sup> Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012.

<sup>3</sup> Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.

<sup>4</sup> Les programmes de stabilité n'indiquent la croissance des dépenses qu'en moyenne sur la période de programmation. Ces taux sont donc calculés à partir de la colonne précédente, en prenant en compte les mesures d'économies de 3 Mds € résultant d'amendements au PLF 2012 et de la première LFR pour 2012, et la révision à la hausse de la prévision d'inflation, de 1,7 % à 1,9 %.

<sup>5</sup> Dont 1,9 % pour la branche vieillesse, 0,35 % pour la branche famille, 2,3 % pour la branche maladie et 0 % pour l'Unedic.

<sup>6</sup> Mêmes hypothèses, le taux étant arrondi à 2 % pour la branche vieillesse.

<sup>7</sup> Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012). Les programmes de stabilité n'indiquent en effet la croissance des dépenses qu'en moyenne sur la période de programmation. Le taux n'est plus que de 0,3 % après prise en compte de la cession de licences de téléphonie mobile début 2012 (que la comptabilité nationale considère non comme une recette, mais comme une « dépense négative »).

Source : commission des finances

## B. UN BILAN DES DEUX PREMIÈRES LPFP

### 1. Une logique différente

a) La LPFP 2009-2012 : un engagement portant essentiellement sur les dépenses de l'Etat

La première LPFP comprenait 13 articles et un rapport annexé.

La trajectoire de solde effectif ne constituait pas un engagement, mais une simple prévision. Ainsi, selon l'article 2 de la LPFP 2009-2012, elle

s'entendait « *sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées* ».

L'article 4, prévoyant une évolution des dépenses publiques de 1,1 % en moyenne annuelle, était lui aussi purement déclaratif. En particulier, une règle de dépenses exprimée non année par année, mais en moyenne sur une période, et dont il n'est par conséquent pas possible de déterminer, pour une année donnée, si elle est ou non respectée, ne peut être utilisée comme instrument de programmation.

Il n'y avait pas non plus d'engagement de prendre un certain montant de mesures sur les recettes. L'article 10 se contentait de prévoir que les mesures nouvelles ne pouvaient avoir pour effet de faire passer les recettes fiscales de l'Etat d'une part, les impôts et cotisations sociales des régimes obligatoires de base d'autre part, sous certains plafonds annuels. Compte tenu de l'effondrement des recettes en 2009, cette disposition – qui était un simple engagement à ne pas aggraver le déficit par des allègements de recettes au-delà d'un certain seuil – s'est trouvée privée de toute portée.

*b) La LPFP 2011-2014 : à l'initiative du Sénat, un engagement défini en termes d'effort structurel*

La LPFP 2011-2014 n'exprimait pas non plus un engagement en termes de solde effectif. Ainsi, son article 3 prévoyait que la trajectoire de solde effectif ne s'entendait que « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé* ».

Le véritable engagement était défini en termes d'effort structurel. Le texte initial fixait en effet un plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9), et à l'initiative de la commission des finances l'article 4, relatif aux dépenses des administrations publiques, a été exprimé non par un taux de croissance moyen sur la période de programmation, mais par des montants définis année par année, exprimés en milliards d'euros.

Toutefois l'effort structurel correspondant avait été sous-calibré par le Gouvernement, avec une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an.

## **2. Un bilan décevant**

*a) La LPFP 2009-2012*

La LPFP 2009-2012 a été critiquée, en particulier parce que les objectifs de solde et de dette figurant à son article 2 étaient manifestement caducs lorsqu'elle a été définitivement adoptée.

Cependant, ces objectifs de solde ne pouvaient, par nature, qu'avoir un rôle indicatif. Il aurait été économiquement dommageable de chercher à maintenir le déficit à 4,4 points de PIB en 2009.



Les seuls articles censés correspondre à des engagements (juridiques dans le cas des articles 12 et 13) étaient les articles 4 à 13, correspondant à ce qui dépendait en principe de l'action des pouvoirs publics.

En 2009, les seuls articles effectivement respectés ont été ceux relatifs aux plafonds de dépenses des missions du budget général de l'Etat, aux dotations aux collectivités territoriales, et au suivi des niches fiscales et sociales.

*b) La LPFP 2011-2014*

Le bilan pour l'année 2011 de la LPFP 2011-2014 est également contrasté, comme votre rapporteur l'a souligné dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de règlement pour 2011.

Toutefois le problème fondamental de cette loi était on l'a vu qu'elle prévoyait un effort structurel manifestement sous-calibré. Aussi, le fait que cet effort structurel ait été réalisé (et même largement dépassé) ne présente qu'un intérêt limité.

### **III. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE**

#### **A. DES CONTRAINTES CONSTITUTIONNELLES**

##### **1. Une loi organique qui ne peut pas contraindre juridiquement le « fond » des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale**

*a) L'affirmation par le Conseil constitutionnel que les dispositions nationales n'ont pas besoin d'être « contraignantes »*

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 13 juillet 2012, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le TSCG, doit être précédée d'une révision de la Constitution.

Retenant une interprétation en apparence plus souple que celle de la Commission européenne, il considère que le TSCG permet aux dispositions nationales de ne pas être « contraignantes ».

Il distingue en effet une alternative, selon laquelle les règles prendraient effet :

- soit par des « *dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* » ;

---

<sup>1</sup> François Marc, rapport n° 658 (2011-2012) du 11 juillet 2012.

- soit par des dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

**Les deux branches de l'alternative pour la transposition de l'article 3 du TSCG, selon le Conseil constitutionnel**

« (...)

« 19. Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 comportent une alternative selon laquelle les États contractants s'engagent à ce que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 prennent effet dans leur droit national, soit « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles », soit au moyen de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » ;

« 20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

« 21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ;

« 22. Considérant que, dans la seconde branche de l'alternative, les stipulations précitées donnent aux États la liberté de déterminer les dispositions dont le plein respect et la stricte observance garantissent « de quelque autre façon » que les règles relatives à l'équilibre des finances publiques prennent effet dans le droit national ; que, dans ce cas, le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions « contraignantes » ; que, d'une part, il revient aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par le paragraphe 2 ; que, d'autre part, le traité prévoit que le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois ;

« (...) »

Source : décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012

**Comment interpréter les obligations du TSCG en ce qui concerne le caractère  
« contraignant » des dispositions nationales ?**

<b>Le texte du TSCG</b>	
<p>Considérant du traité : « <i>Notant que le respect de l'obligation des parties contractantes de transposer la « règle d'équilibre budgétaire » dans leurs systèmes juridiques nationaux au moyen de dispositions contraignantes, permanentes et de préférence constitutionnelles (...)</i> ».</p>	
<p>Article 3 : les règles « <i>prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon</i> ».</p>	
<b>Une lecture possible de l'article 3 du TSCG</b>	<b>La lecture de l'article 3 du TSCG retenue par le Conseil constitutionnel (décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012)</b>
<p>Les règles « <i>prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes,</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>de préférence constitutionnelles,</i></li> <li>- <i>ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon</i> ».</li> </ul>	<p>Les règles « <i>prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles,</i></li> <li>- <i>ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon</i> ».</li> </ul>
<b>Obligation de caractère « contraignant » des dispositions nationales</b>	<b>Pas d'obligation de caractère « contraignant » des dispositions nationales</b>

Source : commission des finances

Cette lecture de la disposition précitée n'empêche pas le Conseil constitutionnel d'estimer que les dispositions concernées doivent bien être « *permanentes* »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Considérant 23* : « Considérant que cette seconde branche de l'alternative implique que les dispositions adoptées pour assurer la prise d'effet des stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 s'appliquent « tout au long des processus budgétaires » ; qu'elles doivent donc être de nature permanente ; (...) ».

L'interprétation du TSCG par le Conseil constitutionnel est reprise par le Gouvernement dans l'évaluation préalable du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> et, selon les réponses adressées à votre rapporteur, « *aux termes du dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution, cette décision s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

*b) Le Conseil constitutionnel autorise des dispositions « contraignantes » au sens des considérants du TSCG, dès lors qu'elles ne contraignent pas le « fond » des LF et LFSS*

On pourrait donc considérer *a priori* que le Conseil constitutionnel et le Gouvernement ont retenu une lecture « minimaliste » du TSCG, susceptible d'être remise en cause par la Cour de justice de l'Union européenne.

En réalité, il n'en est rien. Le Conseil constitutionnel utilise en effet l'adjectif « contraignant » au sens de « juridiquement contraignant ».

Concrètement, il considère qu'une révision de la Constitution serait nécessaire dès lors qu'il s'agit d'adopter des dispositions « *d'une autorité supérieure à celle des lois* », imposant aux lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale « *le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques* », ou remettant en cause des principes constitutionnels, comme l'annualité.

**La définition des « dispositions contraignantes et permanentes » retenue par le Conseil constitutionnel (extrait de la décision n° 2012–653 DC du 9 août 2012)**

*« 20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;*

*« 21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution ;*

<sup>1</sup> « Concernant l'article 3, paragraphe 2, le Conseil constitutionnel a confirmé l'existence de deux options quant aux modalités de mise en œuvre du traité :

- soit des dispositions permanentes et contraignantes, de préférence constitutionnelles ;
- soit des dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. »

« 22. Considérant que, dans la seconde branche de l'alternative, les stipulations précitées donnent aux États la liberté de déterminer les dispositions dont le plein respect et la stricte observance garantissent « de quelque autre façon » que les règles relatives à l'équilibre des finances publiques prennent effet dans le droit national ; que, dans ce cas, le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions « contraignantes » ; que, d'une part, il revient aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par le paragraphe 2 ; que, d'autre part, le traité prévoit que le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois ; »

Ainsi, le Conseil constitutionnel estime, dans son considérant 24, que « le législateur organique peut, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité prennent effet dans les conditions prévues par [la] seconde branche de l'alternative, adopter des dispositions encadrant [les LF et LFSS] relatives, notamment, à l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, au mécanisme de correction de cette dernière et aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ».

## **2. L'impossibilité d'un contrôle constitutionnel de la conformité des lois financières aux LPFP**

Sans révision constitutionnelle, il n'est pas juridiquement possible de prévoir un contrôle, par le Conseil constitutionnel, de la conformité des lois de finances initiales (LFI) et lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) aux lois de programmation des finances publiques (LPFP).

Certes, dans le considérant 27 de sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel indique, au sujet des LPFP, LF et LFSS, « que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ».

Toutefois rien n'indique que ce contrôle de sincérité sera plus strict que celui réalisé jusqu'à présent, qui n'a jamais conduit à censurer un texte. En effet, si les gouvernements retiennent des hypothèses de croissance presque systématiquement supérieures au consensus des conjoncturistes, les incertitudes à ce sujet sont telles qu'une censure pour ce motif paraît improbable.

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE**

Le tableau ci-après permet de mettre en évidence les trois apports du présent projet de loi organique par rapport à la LPFP 2011-2014 :

- le passage d'une règle d'effort structurel, sous-calibrée en raison d'hypothèses de croissance optimistes (2,5 % par an), à une règle de solde structurel ;

- le vote d'un article liminaire aux LFI et LFR, indiquant la prévision de soldes structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année concernée (article 6) ;

- la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques (HCFP) indépendant, chargé de donner des avis consultatifs sur les hypothèses de croissance, le respect de la trajectoire de solde structurel et les mesures de correction prises en cas de dérapage.

### Comparaison du présent projet de loi organique et de la LPFP 2011-2014

Article du présent projet de loi organique (et objet)		Article correspondant de la LPFP 2011-2014*
1	Fixation par les LPFP de l'OMT et des trajectoires de solde effectif et structurel et de dette	L'article 3 fixait une trajectoire de solde effectif et de dette. Toutefois le véritable engagement du Gouvernement consistait en un plafond de dépenses et un plancher de mesures nouvelles sur les recettes, qui définissaient un effort structurel** minimal (sous-calibré en raison d'une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an)***.
2	Autres dispositions obligatoires des LPFP (spécifiques aux principales administrations publiques ou au mécanisme de correction) <i>1° Dépenses de l'Etat</i> <i>2° Dépenses des ROB et ONDAM</i> <i>3° Plancher de mesures nouvelles sur les recettes</i> <i>4° Plafonds de crédits des missions</i> <i>5° Modalités des mesures de correction et de prise en compte des circonstances exceptionnelles</i>	5 8 9 6  <i>[apport du présent projet de loi organique]</i>
3	Durée des LPFP d'au moins trois ans	-
4	Possibilité pour les LPFP de comprendre des règles relatives à la gestion des finances publiques	-
5	Contenu du rapport annexé aux LPFP	La LPFP 2011-2014 avait un rapport annexé.
5 bis	Sincérité des LPFP	<i>[ne modifie pas le droit]</i>
6	Article liminaire des LFI et LFR	<i>[apports du présent projet de loi organique]</i>
6 bis	Article liminaire des LR	
7	Evaluation prévisionnelle de l'effort structurel pour les sous-secteurs des administrations publiques et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (rapports annexés au PLF et au PLFSS)	
7 bis	Possibilité de débats au Parlement sur les sujets européens	<i>[ne modifie pas le droit]</i>

Article du présent projet de loi organique (et objet)		Article correspondant de la LPFP 2011-2014*
Articles 8 à 15	Haut Conseil des finances publiques (HCFP)	<i>[apports du présent projet de loi organique]</i>
16	Mécanisme de correction	
17 A	Dispositions de coordination avec la LOLF et le code de la sécurité sociale (contenu des LF et LFSS)	-
17 B	Fusion du rapport PO dans le RESF	-
17 C	Transmission au Parlement du montant des dépenses fiscales de l'année écoulée au moment du dépôt du projet de loi de règlement	<i>[apports du présent projet de loi organique]</i>
17	Entrée en vigueur	-

ROB : régimes obligatoires de base de sécurité sociale. ONDAM : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

\* Que l'article 21 du projet de LPFP 2012-2017 prévoit d'abroger, sauf pour ses articles 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat) et 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité).

\*\* L'effort structurel se définit comme la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. Les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes correspondent donc à un certain effort structurel (dont l'estimation dépend de celle de la croissance potentielle).

\*\*\* L'article 3 fixait une trajectoire de solde effectif et de dette, mais seulement « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé* ». Le véritable engagement en termes de politique globale de finances publiques portait donc sur le plafond de dépenses (article 4) et le plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9). Toutefois l'effort structurel correspondant avait été sous-calibré, en raison d'une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an. La LPFP perdait en outre une partie de son intérêt du fait de l'engagement du précédent Gouvernement de respecter une trajectoire de solde effectif, y compris après avoir ramené le déficit à 3 points de PIB en 2013. Le précédent Gouvernement a en outre décidé, dès la première année, de ne pas appliquer l'article 4, qui, exprimé en écart par rapport aux dépenses de 2010, aurait entraîné des dépenses beaucoup plus faibles que prévu, les dépenses de 2010 ayant été bien moindres qu'alors anticipé.

Source : *commission des finances*

## **1. La continuité entre la construction de la LPFP 2011-2014 et celle du présent projet de loi organique et du projet de LPFP 2012-2017**

L'ensemble constitué par le présent projet de loi organique et le projet de LPFP 2012-2017 reprend, en leur principe, la quasi-totalité de la structure de la LPFP 2011-2014, comme le montre le tableau ci-après.

La seule exception est l'absence de plafond de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques (article 4 de la LPFP 2011-2014) et, corrélativement, de possibilité de fongibilité entre plafond de dépenses et plancher de mesures nouvelles sur les recettes (I de l'article 15 de la LPFP 2011-2014). Cela vient du fait que si la LPFP 2011-2014 retenait une règle

définie en termes d'effort structurel, le présent projet de loi organique prévoit une règle définie en termes de solde structurel<sup>1</sup>.

**La reprise des dispositions de la LPFP 2011-2014 dans la nouvelles architecture de programmation des finances publiques**

LPFP 2011-2014*		Ensemble projet de loi organique + projet de LPFP 2012-2017	
Article de la LPFP 2011-2014 (et objet)		Article correspondant du présent projet de loi organique	Article correspondant du projet de LPFP 2012-2017
1	Référence à l'article 34 de la Constitution	1	-
2	Approbation du rapport annexé	Rapport annexé prévu par l'article 2	1
3	Trajectoire de solde effectif et de dette	Trajectoire de solde effectif, de solde structurel et de dette (article 1)	Trajectoire de solde effectif et de solde structurel (article 1) et de dette (article 2)
4	Plafond de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques	-	-
5	Norme de dépenses de l'Etat (zéro volume et zéro valeur)	Principe d'une norme de dépenses de l'Etat (1° de l'article 2)	Article 5 (zéro volume et zéro valeur)
6	Plafonds des missions du budget général de l'Etat	4° de l'article 2	Article 10
7	Stabilisation en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	-	Article 12 (diminution en valeur)
8	Dépenses sociales <i>I. Objectifs de dépenses des ROB</i> <i>II. ONDAM</i> <i>III. Mise en réserve (ONDAM)</i>	2 (2°)	9
9	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)	13
10	Durée limitée à 4 ans des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales	-	15 (mais la durée doit être précisée par le texte créant ou étendant la niche)
11	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	-	14
12	Interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat	-	L'un des deux seuls articles préservés de la LPFP 2011-2014 (article 21)
13	Evaluation des niches fiscales et sociales (notamment rapport devant être présenté avant le 30 juin 2011)	-	17 (évaluation annuelle de 20 % des niches fiscales et sociales)

<sup>1</sup> On rappelle que l'effort structurel se définit comme la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. Les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes correspondent donc à un certain effort structurel (dont l'estimation dépend de celle de la croissance potentielle).



LPFP 2011-2014*		Ensemble projet de loi organique + projet de LPFP 2012-2017	
Article de la LPFP 2011-2014 (et objet)		Article correspondant du présent projet de loi organique	Article correspondant du projet de LPFP 2012-2017
14	Vote du Parlement sur les projets de programmes de stabilité	-	L'un des deux seuls articles préservés de la LPFP 2011-2014 (article 21)
15	Mise en œuvre <i>I. Fongibilité du plafond de dépenses (article 4) et du plancher de mesures nouvelles sur les recettes (article 9)</i> <i>II. Bilan annuel</i>	- - -	-  19
16	Abrogation de la LPFP 2009-2012	-	21 (abrogation de la LPFP 2011-2014, sauf ses articles 12 et 14)

\* Que l'article 21 du projet de LPFP 2012-2017 prévoit d'abroger, sauf pour ses articles 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat) et 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité).

Source : commission des finances

## 2. Le passage d'une règle d'effort structurel minimal à une règle de solde structurel

Le présent projet de loi organique prévoit, dans son article 1<sup>er</sup>, une règle définie en termes de solde structurel :

- les LPFP devront fixer un objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel (conformément au pacte de stabilité et au TSCG) ;
- elles devront également déterminer une trajectoire de solde structurel permettant d'atteindre cet objectif.

On pourrait penser *a priori* que le recours à la notion de solde structurel – imposé par le TSCG – est moins manipulable que la règle de la LPFP 2011-2014.

En effet, le solde structurel est à peu près indépendant<sup>1</sup> de la croissance effective. Dans ces conditions, quel que soit l'optimisme des hypothèses de croissance, il faudra bien réaliser l'effort sur les dépenses et les recettes qui en découle.

Toutefois le recours à la notion de solde structurel pose des difficultés méthodologiques et juridiques puisque cette notion peut faire l'objet d'évaluations présentant des écarts importants, comme on le verra ci-après.

<sup>1</sup> Le solde structurel tend cependant à s'améliorer si les recettes ont spontanément tendance à augmenter plus rapidement que le PIB, et à se dégrader dans le cas contraire.

### **3. Le vote d'un article liminaire aux lois de finances relatif à l'ensemble des administrations publiques, sans portée juridique mais à forte valeur symbolique**

L'article 6 du présent projet de loi organique prévoit que les lois de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comprennent un « *article liminaire* » présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'ensemble des administrations publiques, les soldes effectif et structurel, pour l'année couverte (ainsi que, dans le cas des lois de finances de l'année, pour l'année en cours et l'année précédente).

En réponse à une question du rapporteur, le Gouvernement a fourni le modèle ci-après d'article liminaire, adopté au contexte du projet de loi de finances pour 2013.

#### **« Modèle » d'article liminaire transmis par le Gouvernement, adopté au contexte du projet de loi de finances pour 2013**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Solde public (i+ii+iii) (en points de PIB)	5,2	4,5	3
Solde conjoncturel (i) (en points de PIB)	0,4	0,8	1,2
Mesures ponctuelles et temporaires (ii) (en points de PIB)	0,1	0,1	0,2
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (iii)	4,8	3,6	1,6
Pour mémoire, solde structurel cible de la LPFP 2013-2017 (en points de PIB potentiel)		3,6	1,6

*Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par le rapporteur*

Il s'agit d'un simple article de récapitulation, qui n'a pas de portée juridique. Il sera d'ailleurs actualisé en cours de discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin de tirer les conséquences des modifications apportées à ces textes par le Parlement.

L'inscription de cet article en « préambule » de la loi de finances permet de mettre en avant la nécessité d'une cohérence entre les engagements pluriannuels pris devant nos partenaires européens et les lois financières discutées chaque année. Il symbolise le fait que, désormais, les lois financières annuelles constituent une déclinaison de la trajectoire globale de l'ensemble des administrations publiques.

Selon le Gouvernement, une éventuelle non adoption de l'article liminaire n'empêcherait pas de poursuivre la discussion du texte. La commission des finances a inscrit dans le texte qu'elle a établi un article précisant ce point. On rappelle en effet que l'article 42 de la LOLF dispose que la seconde partie d'un projet de loi de finances ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la première.

En revanche, l'article liminaire sera bien un élément obligatoire de la loi de finances : une loi de finances sans article liminaire encourrait la censure du Conseil constitutionnel.

**Réponses du Gouvernement aux questions posées par le rapporteur sur les modalités d'examen du nouvel article liminaire des lois de finances**

**La première partie de la loi de finances pourrait-elle être mise en discussion sans que l'article liminaire ait été voté ?**

*« Le terme « liminaire » exclut a priori que la première partie de la loi de finances puisse être mise en discussion avant qu'il ait été voté. Dans le déroulement du débat parlementaire, il est logique d'entamer la discussion par un examen de la conformité de la loi de finances avec la trajectoire globale des finances publiques, avant d'examiner le détail de son contenu, c'est donc une suite logique de la discussion générale sur le projet de loi de finances. »*

**Le rejet de l'article liminaire emporterait-il rejet de la totalité du texte ?**

*« Etant prévu par une loi organique, l'article liminaire devient un élément obligatoire de la loi de finances. Si une loi de finances venait à être adoptée sans cet article liminaire, elle encourrait donc la censure du Conseil constitutionnel, car elle serait non-conforme aux règles organiques définissant son contenu.*

*« En revanche, et article étant autonome et sans conséquence directe sur les autres dispositions, le rejet de l'article liminaire n'aurait pas pour conséquence d'empêcher l'examen du reste du texte et de poursuivre les discussions, à l'inverse de ce qui se produit en cas de rejet de la première partie. »*

**Pourrait-on amender la partie liminaire ?**

*« Il appartiendra au Gouvernement de déposer des amendements de coordination pour tirer les conséquences des votes des deux assemblées, à l'instar de ce qui se passe pour l'article d'équilibre, à la fin de l'examen de la première partie et cas de nécessité par rappel à la fin de l'examen de la seconde partie, pour tirer les conséquences des votes intervenus au cours du débat sur le PLF mais aussi sur le PLFSS. Les Parlementaires pourraient aussi déposer des amendements de coordination. Cet article constitue toutefois un article de constatation, tout comme l'article d'équilibre du PLF. Il ne peut donc pas être amendé en tant que tel pour corriger la trajectoire. Pour infléchir la trajectoire de l'un des sous-secteurs, les parlementaires devront continuer de procéder par adoption d'amendements sur les recettes et les dépenses du PLF et du PLFSS. »*

Dès lors que, selon l'article 34 de la Constitution, *« les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »*, on pourrait se demander si l'article liminaire, qui concerne l'ensemble des administrations publiques, ne va pas au-delà du domaine constitutionnel des lois de finances.

Sur ce point, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que *« le renvoi à une loi organique en ce qui concerne les lois de finances est prévu au 18<sup>e</sup> alinéa de l'article 34 et à l'article 47 de la Constitution.*

*« Dans sa décision n° 2001 448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a explicité le sens et la portée de l'habilitation donnée par le 18<sup>e</sup> alinéa de l'article 34 de la Constitution : la loi organique peut prévoir non seulement les modalités d'évaluation et d'autorisation des ressources et charges de l'État, mais encore « les dispositions inséparables » de cette autorisation. Le législateur organique dispose donc d'une certaine latitude, qui va au-delà d'une interprétation stricte du texte de la Constitution. Ainsi, la LOLF contient des dispositions qui ne relèvent pas des notions de ressources et de charges de l'État. Le Conseil n'a pas procédé à leur censure et a également admis des dispositions qui ne seraient pas de nature organique par elles-mêmes mais qui constituent « les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble ayant pour objet d'assurer la sincérité et la clarté des comptes de l'Etat » (57<sup>e</sup> considérant).*

*« Par ailleurs, cette décision indique que l'article 47 de la Constitution habilite le législateur organique à « organiser les procédures d'information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances ».*

*« Si une disposition qui concerne l'ensemble des APU n'est pas relative aux ressources et charges de l'État au sens strict, elle peut donc figurer dans la loi organique sur le fondement du 18<sup>e</sup> alinéa de l'article 34 de la Constitution et de son article 47 tels qu'interprétés par le Conseil constitutionnel, d'autant que ce dernier a relevé dans sa décision sur le traité que les dispositions adoptées pour assurer son application doivent s'appliquer « tout au long des processus budgétaires » et concerner l'ensemble des administrations publiques (23<sup>e</sup> considérant).*

*« Tel a d'ailleurs été l'interprétation du Conseil d'État lors de l'examen de la loi organique ».*

#### **4. La principale novation : la mise en place d'un Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**

##### *a) Un organisme indépendant*

L'article 8 du présent projet de loi organique prévoit que le HCFP est constitué de onze membres, dont une majorité appartenant à la Cour des comptes.

Le texte initial prévoyait que le HCFP comprendrait seulement neuf membres :

- le premier président de la Cour des comptes (son président) ;
- quatre magistrats de la Cour des comptes, désignés par le premier président de la Cour des comptes ;
- quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions

des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, « *en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques* ».

A l'initiative de l'Assemblée nationale, le HCFP s'est vu ajouter deux membres :

- le directeur général de l'Insee ;
- un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental.

*b) Un rôle consultatif*

Le tableau ci-après synthétise les avis, consultatifs, que le Haut Conseil devrait donner en matière de prévisions macroéconomiques et de finances publiques.

Le principal rendez-vous annuel – prévu par l'article 16 du présent projet de loi organique – serait, au printemps, l'avis du HCFP sur l'exécution de l'année précédente.

Les choses se passeraient de la manière suivante :

- au printemps d'une année  $n+1$ , en vue de l'examen du projet de loi de règlement, le HCFP indiquerait si le solde structurel de l'année  $n$  a été conforme à la LPFP ;

- si le HCFP estimait qu'il existe un « *écart important* », tel que défini par le II de l'article 16 précité (soit un écart de 0,5 point du PIB une année ou 0,25 point de PIB deux années consécutives), le Gouvernement devrait annoncer à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques les mesures correctrices qu'il entend prendre, sans être contraint de corriger entièrement l'écart ;

- ces mesures devraient figurer, au moins pour partie, dans les PLF et PLFSS pour l'année  $n+2$ , le HCFP exprimant un avis à ce sujet, là encore consultatif.

**Les avis consultatifs du futur Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**

<b>Articles du présent projet de loi organique</b>	<b>Textes concernés</b>	<b>Prévisions macroéconomiques</b>	<b>Trajectoire de solde structurel</b>	<b>Mesures de correction envisagées par le Gouvernement</b>
9	LPFP	X	Prévision : cohérence avec les engagements européens de la France	
10	PLF et PLFSS de l'année	X	Prévision : cohérence avec la trajectoire de solde structurel de la LPFP	
11	PLFR et PLFRSS	Facultatif		
12	PLF et PLFSS/révision des prévisions macroéconomiques en cours d'examen	Facultatif		
13	Programmes de stabilité	X		
16	Mécanisme de correction :  I. Avis préalable au dépôt du projet de loi de règlement pour l'année <i>n</i> *  III. PLF et PLFSS pour <i>n+2</i> (si « <i>écarts importants</i> »** en <i>n</i> )		Exécution : avis sur les éventuels « <i>écarts importants</i> »** de solde structurel de l'exécution de l'année <i>n</i> par rapport à la LPFP (et sur d'éventuelles « <i>circonstances exceptionnelles</i> »***)	X

\* Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Dans le texte initial, il s'agissait d'un avis préalable au débat d'orientation des finances publiques pour l'année *n+2*.

\*\* Selon le II de l'article 16 du présent projet de loi organique, « *un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives* ».

\*\*\* Renvoi à la définition de l'article 3 du TSCG.

Source : *commission des finances*

*c) Selon le Gouvernement, des conséquences sur l'appréciation par le Conseil constitutionnel de la sincérité des textes financiers*

Dans le considérant 27 de sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel indique, au sujet des lois de programmation des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, « *que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place* ».

Votre rapporteur a interrogé le Gouvernement sur le point de savoir si ce considérant était de nature à modifier le cadre juridique actuel ou bien si l'avis du Haut Conseil des finances publiques ne serait qu'un élément parmi d'autres, au même titre, par exemple, que le consensus des économistes.

Le Gouvernement a fourni la réponse suivante :

*« Le Conseil constitutionnel a interprété le TSCG comme signifiant que les institutions indépendantes qu'il prévoit doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3, leur avis portant notamment sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant sur le mécanisme de correction (26<sup>e</sup> considérant). De manière générale, le Conseil a rappelé qu'il appartient « aux divers organes de l'État » de veiller à l'application du traité (18<sup>e</sup> considérant).*

*« Les avis du HCFP ne peuvent donc être considérés comme de simples éléments parmi d'autres, comme le consensus des économistes.*

*« Dans le 27<sup>e</sup> considérant, le Conseil rappelle que l'article 61 de la Constitution lui confie la compétence de contrôler la conformité à la Constitution des diverses lois financières. Le Conseil exercera son contrôle en « prenant en compte » les avis du HCFP, afin notamment de s'assurer de la sincérité de ces lois. En effet, le Conseil n'est pas chargé de procéder au contrôle de conventionalité des lois financières, mais de celui de leur conformité à la Constitution. »*

**5. Une anticipation de l'entrée en vigueur de la future loi organique par le projet de LPFP 2012-2017**

Les dispositions du présent projet de loi organique doivent entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si elle est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG. Elles ne s'imposent donc pas au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Toutefois ce dernier se conforme par anticipation à l'entrée en vigueur des articles 1 à 5 du présent projet de loi organique, relatifs au contenu des LPFP.

Ainsi, le présent projet de loi organique a, de fait, des implications pour près de la moitié des articles du projet de LPFP 2012-2017, comme le montre le tableau ci-après.

**Les articles du projet de LPFP 2012-2017 :  
concordance avec le présent projet de loi organique**

Article du projet de LPFP 2012-2017 (et objet)		Article correspondant du présent projet de loi organique*
1	Approbation du rapport annexé	5
2	OMT et soldes effectif et structurel des administrations publiques	1
3	Dépenses publiques, PO et dette (en points de PIB)	1 (dette)
4	Mécanisme de correction	2 (5°)
5	Dépenses de l'Etat	2 (1°)
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs	-
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques	-
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	-
9	Dépenses sociales	2 (2°)
10	Plafonds de crédits des missions	2 (4°)
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat	-
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	-
13	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	2 (3°)
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	-
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)	-
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire)	-
17	Evaluation annuelle des niches fiscales et sociales	-
18	Annexion au PLFA d'un rapport sur les comptes publics	-
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP	-
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)	-
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014 (sauf ses articles 12 et 14)	[sans objet]

\* Hors septième alinéa de l'article 2 et article 4 du présent projet de loi organique, définissant de manière générique les types de dispositions autres que celles explicitement mentionnées et susceptibles de figurer dans une LPFP.

Source : commission des finances



**C. LA CONFORMITÉ DU PROJET DE LOI ORGANIQUE AU DROIT EUROPÉEN ACTUEL ET À VENIR**

La loi organique devra être conforme à trois textes européens :

- la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 relative aux cadres budgétaires nationaux ;

- le traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé le 2 mars 2012 par l'ensemble des États de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la république tchèque, et dont le titre III (articles 3 à 8) est intitulé « *pacte budgétaire* » ;

- la proposition de règlement relatif à la surveillance des plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs des États membres de la zone euro (faisant partie du *two-pack* actuellement en cours de discussion).

La directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 relative aux cadres budgétaires nationaux ne posant pas de problème particulier, on se concentrera ici sur les deux autres textes.

**Les articles du présent projet de loi organique ayant pour objet de se conformer à des engagements européens**

<b>Article du présent projet de loi organique (et objet)*</b>		<b>Texte européen concerné**</b>
1	Fixation par les LPFP de l'OMT et des trajectoires de solde effectif et structurel et de dette	Article 3 du TSCG (pour l'OMT et la trajectoire de solde structurel)
2	Autres dispositions obligatoires des LPFP (spécifiques aux principales administrations publiques ou au mécanisme de correction) <i>5° Modalités des mesures de correction et de prise en compte des circonstances exceptionnelles (simple renvoi à la LPFP)</i>	<i>Article 3 du TSCG</i>
3	Durée des LPFP d'au moins trois ans	Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 (article 9.1 : adoption d'une « <i>programmation budgétaire à trois ans au moins</i> »)
5	Contenu du rapport annexé aux LPFP <i>5° Projections de finances publiques à politique inchangée</i>	<i>Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011</i>
6	Article liminaire des LFI et LFR	Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 (article 4.6 : évaluation régulière des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire et justification des éventuels écarts constatés)
8	Statut et composition du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)	Article 3 du TSCG ; directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 (article 4.6 : évaluation régulière des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire et justification des éventuels écarts constatés)
9	Avis du HCFP sur les projets de LPFP (prévisions macroéconomiques et cohérence avec les engagements européens de la France)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Article 3 du TSCG.</li> <li>• Avis sur les prévisions macroéconomiques : selon l'étude d'impact du présent projet de loi organique, permet de se conformer au projet de règlement relatif à la surveillance des plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs des États membres de la zone euro (règlement du <i>two-pack</i> en cours de discussion), qui prévoit des « <i>prévisions macroéconomiques indépendantes</i> »</li> </ul>
10	Avis du HCFP sur les PLFA et les PLFSSA (prévisions macroéconomiques et cohérence avec la trajectoire de solde structurel de la LPFP)	
11	Avis facultatif du HCFP sur les prévisions macroéconomiques associées aux PLFR et PLFRSS	
12	Avis facultatif du HCFP sur les révisions des prévisions macroéconomiques lors de l'examen d'un PLF ou d'un PLFSS	
13	Avis du HCFP sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité	

	Article du présent projet de loi organique (et objet)*	Texte européen concerné**
16	Mécanisme de correction	<ul style="list-style-type: none"><li>• Article 3 du TSCG</li><li>• Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 (articles 4.6 : évaluation régulière des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire et justification des éventuels écarts constatés et 6.1 : spécification des conséquences d'un non-respect des objectifs)</li></ul>

\* Texte initial.

\*\* Cette colonne s'appuie notamment sur l'étude d'impact du présent projet de loi organique.

Source : *commission des finances*

## 1. La transposition de la règle de solde structurel de l'article 3 du TSCG

*a) Une interprétation souple de la notion de dispositions « contraignantes et permanentes » par la Commission européenne*

Le texte de l'article 3 du TSCG permet plusieurs lectures. Comme on l'a indiqué ci-avant, l'article 3 précité prévoit que les Etats doivent transposer la règle de solde par des dispositions « *contraignantes et permanentes* ».

Or, la Commission européenne indique, dans sa communication précitée du 20 juin 2012, que ces dispositions n'ont pas besoin d'être juridiquement contraignantes. S'agissant du critère de la « permanence », elle indique que « *le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire* ».

Le présent projet de loi organique repose sur une analyse selon laquelle la Constitution ne permettrait pas de faire figurer dans la loi organique des dispositions qui iraient au-delà de la procédure. Dans ces conditions, les dispositions de l'article 3 du traité qui orientent la politique de finances publiques (le seuil en deçà duquel l'objectif de solde structurel à moyen terme ne peut être fixé, les caractéristiques du mécanisme de correction automatique et en particulier la durée pendant laquelle il est permis de s'écarter de la trajectoire inscrite dans la programmation) ne sont pas inscrites dans la loi organique, mais seulement mentionnées dans leur principe et renvoyées, pour la définition de leur contenu, à la loi de programmation.

Selon cette analyse, le dispositif retenu peut être considéré comme permanent dès lors que des lois de programmation continueront d'être régulièrement adoptées et qu'elles comporteront l'ensemble des éléments requis par la loi organique.

Selon l'architecture des textes aujourd'hui proposée, des lois de programmation seront examinées tous les deux ans par le Parlement de manière à permettre l'actualisation de la budgétisation triennale des crédits de l'Etat.

*b) Une application du TSCG qui dépendra de la pratique de la Commission européenne*

(1) La Cour de justice pourrait-elle aller contre l'interprétation de la Commission européenne ?

En réalité, le sens de l'article 3 du TSCG relève dans une large mesure de l'interprétation qu'en fait la Commission européenne (il est d'ailleurs frappant de constater que ses deux principaux articles, les articles 3 et 4, comprennent des erreurs rédactionnelles majeures<sup>1</sup>).

Certes, on ne peut exclure en principe que la Cour de justice de l'Union européenne, saisie sur la base de l'article 8 du TSCG, retienne une interprétation plus stricte du traité que celle de la Commission.

**La valeur juridique de la communication de la Commission européenne du 20 juin 2012, selon le Gouvernement**

*« Les principes communs ne figurent pas dans le TSCG. Ils sont seulement « proposés » par la Commission. Les États pourraient donc ne pas être d'accord avec ces principes. Les conditions de règlement d'un tel désaccord ne sont toutefois pas définies par le traité.*

*« Dans sa décision n° 2012 653 DC du 9 août 2012 relative au TSCG, le Conseil constitutionnel a jugé que les stipulations de ce traité ne définissaient ni les modalités selon lesquelles le mécanisme de correction devait être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire. Il en a conclu que ces stipulations laissaient aux États « la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles » (25<sup>e</sup> considérant).*

*« Dès lors que les États n'ont pas contesté les principes communs et ont signé le traité, on ne peut exclure que la CJUE reconnaisse des effets de droits à ces principes. Elle devrait toutefois exercer à leur égard un simple contrôle de compatibilité. »*

*Source : réponse au questionnaire adressé par le rapporteur*

Il est cependant difficile d'imaginer des circonstances qui pourraient conduire à une saisine de la Cour de justice, dès lors que la Commission européenne estimerait qu'un Etat se conforme à ses obligations de transposition.

En effet, deux procédures de saisine de la Cour de justice sont prévues :

---

<sup>1</sup> La lettre de l'article 3 du TSCG oblige les Etats à avoir un déficit structurel d'au moins 0,5 point de PIB. Par ailleurs, l'article 4 indique que les Etats doivent réduire d'un vingtième par an non le supplément de leur ratio dette/PIB par rapport au seuil de 60 points de PIB (comme le prévoit le pacte de stabilité), mais ce ratio lui-même. Le renvoi aux dispositions du pacte de stabilité fait que cette erreur n'a heureusement pas de conséquences.

- lorsqu'il estimera qu'une autre partie contractante n'a pas respecté ses obligations de transposition, un Etat pourra saisir la Cour de justice ;

- le TSCG prévoit également que si « *la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté [ses obligations de transposition], la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes* ». Concrètement, il est prévu, en dehors du traité, que ce serait alors au « trio » de présidences<sup>1</sup> de saisir la Cour de justice.

Si la Commission européenne considère qu'un Etat respecte ses obligations de transposition, seule la première procédure est possible. On voit mal dans quelles circonstances un Etat pourrait décider d'en attaquer un autre devant la Cour de justice au sujet de la transposition du TSCG, alors même qu'il respecterait sa trajectoire de réduction du déficit structurel. Par ailleurs, le fait que la Commission estime que la France respecte ses obligations orienterait nécessairement le jugement de la Cour de justice.

(2) Des sanctions qui seraient probablement modestes et une procédure qui laisserait le temps de réagir

Il convient en outre de souligner deux points :

- l'article 8 précité prévoit que les sanctions sont « *infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (TFUE), c'est-à-dire selon le droit commun en matière de sanctions (procédure dite de « manquement sur manquement »). Ainsi, le plafond de 0,1 point de PIB a en réalité très peu de chance d'être atteint ;

- la procédure serait longue (expiration du délai de transposition, premier arrêt de la Cour de justice, expiration du délai fixé pour corriger la situation, seconde saisine de la Cour de justice, sanction éventuelle), et laisserait le temps de réagir.

## **2. La nécessité d'anticiper l'obligation de s'appuyer sur des prévisions macroéconomiques « indépendantes », prévue par le two-pack en cours de discussion ?**

Dans sa rédaction actuelle, l'une des deux propositions de règlement<sup>2</sup> du *two-pack*, actuellement en cours de discussion, oblige les Etats à se doter de dispositions de droit interne revêtant « *un caractère contraignant* » ou dont le « *respect* » et l'« *application sans réserve sont du moins garantis* ».

Il s'agit donc d'une disposition analogue à l'article 3 du TSCG.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire au pays exerçant la présidence du Conseil, à son prédécesseur et à son successeur.

<sup>2</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD)).

**Le caractère plus ou moins contraignant de la règle prévue par l'article 4 de la proposition de règlement du *two-pack* relative aux projets de plans budgétaires, en cours de discussion\***

**(article 4 – paragraphe 1)**

<b>Texte proposé par la Commission européenne</b>	<b>Texte proposé par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen</b>
<p>1. Les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et <u>revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel.</u></p>	<p>1. Les Etats membres adoptent des règles budgétaires chiffrées, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme au sens de l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97; ces règles comprennent également la définition des circonstances exceptionnelles et récessions économiques graves qui peuvent amener à s'écarter temporairement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, pour autant que cet écart ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme, conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du règlement (CE) n° 1466/97. Ces règles devraient inclure un mécanisme qui est déclenché en cas d'écart significatif par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, afin d'assurer un retour rapide à l'objectif à moyen terme. Elles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et <u>revêtent un caractère contraignant ou leur respect et leur application sans réserve sont du moins garantis dans le cadre de tout le processus budgétaire national.</u></p>

\* Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD))

Source : *Source : Elisa Ferreira, rapport sur la proposition de règlement précitée (A7-0173/2012), Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 24 mai 2012*

Le Gouvernement a toutefois indiqué que « *ces dispositions du « two-pack » ne devraient pas subsister dans la version finale du texte. Les Etats membres, dont la France, ont demandé le retrait de l'article 4 des dispositions reprenant les règles de l'article 3 du TSCG, afin d'une part d'éviter un problème éventuel de cohérence entre les deux textes, mais plus encore parce que l'article 4 ainsi rédigé priverait les Parlements nationaux de l'examen de ces mesures, qui seraient directement applicables en droit national. Au*

*contraire, l'article 3 du TSCG nécessite une ratification et un débat au Parlement sur les moyens de le transposer. Cette position est largement partagée au sein du Conseil »<sup>1</sup>.*

Aussi, dans les développements ci-après, on se limitera à la disposition selon laquelle les plans budgétaires à moyen terme (que les États devront présenter en même temps que leurs programmes de stabilité), les « *lois budgétaires relatives aux administrations publiques* » (en France, les LF et LFSS) et les « *projets de plan budgétaire pour l'année suivante* » (que les États devront présenter au plus tard le 15 octobre) devront reposer sur des « *prévisions macroéconomiques indépendantes* ».

Le texte doit encore être examiné en séance plénière le 11 novembre 2012, l'objectif étant d'adopter le *two-pack* avant la fin 2012.

#### **Le calendrier de discussion du *two-pack*, selon le Gouvernement**

*« A ce stade, le Conseil (formation ECOFIN) et le Parlement européen ont chacun adopté leur propre version du paquet proposé par la Commission, respectivement en mars et en juin. Le trilogue de première lecture a commencé au début de l'été et se poursuit depuis la rentrée, avec plusieurs réunions par mois. Une fois le trilogue conclu, le texte de compromis devra être adopté d'une part par le Conseil ECOFIN et d'autre part par le Parlement européen en des termes identiques, sans quoi la première lecture échouera et une deuxième lecture sera lancée. L'objectif affiché par les États membres est l'adoption du *two-pack* en première lecture avant fin 2012. »*

*Source : réponse du Gouvernement à une question du rapporteur*

Par rapport au texte initial de la Commission européenne, le texte proposé par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen<sup>2</sup> permet que ces prévisions soient « *avalisées* » par un organisme indépendant, et non forcément « *réalisées* » par cet organisme.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

<sup>2</sup> Le texte doit encore être examiné en séance plénière le 11 novembre 2012.

**L'exigence d'indépendance des prévisions macroéconomiques résultant de l'article 2 (paragraphe 1, point 2) de la proposition de règlement du *two-pack* relative aux projets de plans budgétaires, en cours de discussion\***

<b>Texte proposé par la Commission européenne</b>	<b>Texte proposé par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen</b>
(2) « prévisions macroéconomiques indépendantes », les prévisions macroéconomiques et/ou budgétaires <u>réalisées</u> par un organisme indépendant ou un organisme jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre;	(2) « prévisions macroéconomiques indépendantes », les prévisions macroéconomiques <u>réalisées ou avalisées</u> par un organisme indépendant et techniquement compétent jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires de l'État membre et satisfaisant aux exigences minimales définies à l'annexe I. La Commission garantit la comparabilité et la cohérence des prévisions indépendantes entre les États membres;

\* Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD))

Source : Elisa Ferreira, rapport sur la proposition de règlement précitée (A7-0173/2012), Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 24 mai 2012

Le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu' « à ce stade, les discussions dans le cadre du trilogue indiquent que la version plus souple (produced or endorsed) [réalisées ou avalisées<sup>1</sup>] devrait être conservée d'un commun accord ».

Le Gouvernement considère que, bien que le HCFP doive avoir un rôle purement consultatif, le présent projet de loi organique se conforme à cette future règle de prévisions économiques indépendantes.

Interrogé à ce sujet par le rapporteur, le Gouvernement considère que « même si l'obligation de conformité à l'avis du HCFP n'est pas inscrite dans le projet de loi organique, la mise en place de cet organisme indépendant renforce le principe de sincérité des lois de finances, d'autant que le Conseil constitutionnel a spécifiquement prévu de contrôler la sincérité des lois de finances sur le fondement de l'avis du HCFP », et qu'en conséquence « il apparaît que les dispositions du projet de loi organique permettront bien de répondre aux objectifs premiers du règlement européen ».

---

<sup>1</sup> Traduction par la commission des finances.



**La conformité du présent projet de loi organique à la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires\*, selon le Gouvernement**

« La proposition de règlement européen (...) est toujours en discussion dans le cadre du trilogue. Elle prévoit que les lois budgétaires doivent être basées sur des prévisions macroéconomiques indépendantes. Dans le texte actuellement en cours de discussion au plan européen, contrairement au projet de règlement initial proposé par la Commission (n°2011/386 en date du 23 novembre 2011), les prévisions macroéconomiques indépendantes sont définies désormais comme « des prévisions réalisées ou approuvées par un organisme indépendant... ». Cet ajout demandé par le Conseil et entériné par le Parlement, reflète la souplesse nécessaire pour que le règlement tienne compte des spécificités légales et institutionnelles propres à chacun des Etats-membres, dont certains ont déjà mis en place sous diverses formes des comités budgétaires indépendants. Dès lors, il n'apparaît pas nécessaire pour répondre aux exigences du futur règlement européen que le HCFP se voie ultérieurement confier la production de prévisions macroéconomiques.

« Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sera chargé aux termes du projet de loi organique de donner un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de lois financières, avis qui est joint auxdits projets et à ce titre chaque fois rendu public, publicité qui confèrera un poids déterminant à l'avis du HCFP.

« A cet égard, même si l'obligation de conformité à l'avis du HCFP n'est pas inscrite dans le projet de loi organique, la mise en place de cet organisme indépendant renforce le principe de sincérité des lois de finances, d'autant que le Conseil constitutionnel a spécifiquement prévu de contrôler la sincérité des lois de finances sur le fondement de l'avis du HCFP.

« Dès lors, il apparaît que les dispositions du projet de loi organique permettront bien de répondre aux objectifs premiers du règlement européen en cours de discussion : éviter que les lois de finances ne soient biaisées du fait de leur adossement à des prévisions macroéconomiques non réalistes ou trop optimistes. »

\* Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011)0821 – C7-0448/2011–2011/0386(COD)).

Source : réponse du Gouvernement à une question du rapporteur

L'application du futur règlement pourrait en principe faire l'objet de la procédure de « manquement sur manquement » précitée. Contrairement aux sanctions prévues en cas de non respect de l'obligation de transposition du TSCG, ces sanctions ne sont pas plafonnées.

Toutefois compte tenu de la lecture souple du TSCG retenue par la Commission européenne, un éventuel recours contre la France apparaît peu probable. Il est plus vraisemblable que la Commission laissera les Etats assumer leurs responsabilités au sein du Conseil.

**La procédure en cas de violation du droit communautaire : le « manquement sur manquement »**

La Commission est responsable de la bonne application du droit de l'Union, que ce soit le droit primaire ou le droit dérivé, ce qui peut la conduire à ouvrir une **procédure d'infraction** si elle considère qu'un Etat membre n'applique pas correctement le droit de l'Union (ou ne l'applique pas du tout).

Cette procédure d'infraction peut conduire la Commission à saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 258 du TFUE afin que la Cour prononce le **manquement** de cet Etat membre à l'égard du droit de l'Union.

Si la Commission estime que cet Etat membre n'a pas tiré les conséquences nécessaires de l'arrêt de la Cour, elle peut à nouveau saisir celle-ci – c'est le « **manquement sur manquement** » prévu par les dispositions de l'article 260 § 2 du TFUE – et lui demander de prononcer une **sanction financière** contre cet Etat membre. Cette sanction financière, qui a pour objectif de contraindre l'Etat membre à se conformer à ses obligations vis-à-vis du droit de l'Union, peut se composer d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.

**D. UNE PROBABLE ABSENCE DE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ DES LOIS AU TSCG OU AU TWO-PACK**

**1. Un « contrôle de conventionalité » ou de conformité de la loi au droit communautaire dérivé effectué par le Conseil constitutionnel seulement dans des cas particuliers**

A moins d'une évolution de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel n'examinera pas la conformité des lois de finances au TSCG ou au droit communautaire dérivé (ce qui concerne en particulier l'exigence de prévisions macroéconomiques « *indépendantes* » prévues par la proposition de règlement précitée, en cours de discussion).

Certes, le Conseil constitutionnel reconnaît la primauté des traités internationaux et du droit communautaire dérivé par rapport à la loi. En particulier, dans sa décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977 sur la dernière loi de finances rectificative pour 1977, il a considéré que les dispositions de la loi appliquant le règlement communautaire n° 1111-77 du 17 mai 1977, instaurant un prélèvement à l'importation et une cotisation à la production d'isoglucose, correspondaient à des engagements « *entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution* »<sup>1</sup>, et que les dispositions législatives les appliquant étaient constitutionnelles.

---

<sup>1</sup> Selon l'article 55 de la Constitution, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Cependant, il effectue un « contrôle de conventionalité » ou de conformité au droit communautaire dérivé seulement dans des circonstances très spécifiques. Concrètement, une loi autorisant la ratification d'un traité ne peut être contraire à celui-ci, de même qu'il résulte de l'article 88-1 de la Constitution<sup>1</sup> qu'une loi transposant une directive doit s'y conformer (à moins d'une disposition expresse contraire de la Constitution)<sup>2</sup>.

## **2. Une probable absence de contrôle par le Conseil constitutionnel de la conformité des lois de finances au TSCG ou au droit communautaire dérivé**

Rien ne permet donc de supposer que le Conseil constitutionnel examinera si une loi de finances a été adoptée conformément au TSCG ou au règlement communautaire précité actuellement en cours de discussion (et en particulier, dans ce dernier cas, à l'exigence de prévisions macroéconomiques « *indépendantes* »).

Certes, dans le considérant 18 de sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel rappelle que, conformément à l'article 55 de la Constitution, le législateur devra respecter le TSCG lors de l'adoption des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale<sup>3</sup>. Toutefois il s'agit d'un simple rappel de sa jurisprudence actuelle. Par ailleurs, il indique explicitement, dans le même considérant, que, selon lui, l'article 3 du TSCG

---

<sup>1</sup> Article 88-1 de la Constitution : « la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 ».

<sup>2</sup> Sur les transpositions de directive, cf. en particulier les décisions n° 2004-497 DC du 01 juillet 2004 - Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ; n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004 - Loi relative à la bioéthique ; n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 - Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 - Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ; n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie ; n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés ; n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 - Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

<sup>3</sup> « 18. Considérant que, dès lors que la France aura ratifié le traité et que celui-ci sera entré en vigueur, les règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 s'imposeront à elle ; que la France sera, en application de la règle « Pacta sunt servanda », liée par ces stipulations qu'elle devra appliquer de bonne foi ; que la situation budgétaire des administrations publiques devra être en équilibre ou en excédent dans les conditions prévues par le traité ; que celui-ci aura, en application de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois ; qu'il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité ; que le législateur sera notamment tenu d'en respecter les stipulations lors de l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale (...) ».

ne s'applique pas directement, mais prend effet seulement en vertu de dispositions de droit national<sup>1</sup>.

De même, le considérant 27 de la décision précitée n'implique pas que le Conseil constitutionnel examinera la conformité des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale aux lois de programmation des finances publiques ou au présent projet de loi organique. Le Conseil constitutionnel se contente en effet de rappeler qu'il contrôle la sincérité des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale – ce qui est le cas depuis 1993 –, et d'indiquer qu'il prendra pour cela en compte l'avis du HCFP<sup>2</sup>, ce qui concrètement semble essentiellement concerner les hypothèses de croissance.

Comme le soulignait en 2010 Claire Bazy-Malaurie, membre du Conseil constitutionnel, et ancienne présidente de chambre et rapporteur général à la Cour des comptes, le Conseil constitutionnel, se refusant à entrer dans un « *débat d'expert* », se contente de vérifier l'absence d'« *erreur manifeste* ».

#### **Le principe de sincérité des lois de finances tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel**

*« Car si le principe de sincérité a été consacré dans les textes par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, il est né au Conseil Constitutionnel en 1993.(...) »*

*Mais le Conseil Constitutionnel n'a encore jamais pris le parti de dénier à la loi de finances ou à la loi de financement leur caractère sincère. On peut citer à ce stade les considérants de la décision concernant la loi de finances pour 2010 en matière de dépenses :*

7. Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; ...

*En outre, le Conseil constitutionnel ne veut pas entrer, comme il l'a dit, dans un « débat d'expert ». Ainsi, dès 2001, sur la loi de finances pour 2002, il refusait de mettre en cause l'évaluation des recettes fiscales :*

« considérant qu'il ne ressort pas des éléments soumis au Conseil constitutionnel que les évaluations de recettes pour 2002 prises en compte à l'article d'équilibre soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002 ; » (...)

---

<sup>1</sup> « Considérant (...) que le paragraphe 2 de l'article 3 impose, en outre, que soient adoptées des dispositions dans le droit national pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de cet article prennent effet (...) ».

<sup>2</sup> « 27. Considérant que le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ; »

*Dernier point : la Constitution ayant en 2008 inscrit la sincérité des comptes publics parmi les obligations de niveau constitutionnel<sup>1</sup>, il reviendra sûrement au Conseil de donner du corps dans les années qui viennent à cette obligation, par-delà une première décision intervenue en juin 2009 sur la loi de règlement du budget pour 2008. »*

*Source : Claire Bazy-Malaurie, membre du Conseil constitutionnel, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière », intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, le 18 octobre 2010*

Le considérant 27 précité ne devrait donc pas avoir de portée pratique. En particulier, les textes financiers pourront toujours reposer sur des hypothèses de croissance se situant dans le haut des prévisions des conjoncturistes (comme c'est systématiquement le cas depuis quinze ans).

Par ailleurs, la « sincérité » de ces textes n'implique pas le respect de la règle de solde structurel, juridiquement non contraignante, prévue par le présent projet de loi organique.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a renvoyé le présent projet de loi organique à une commission spéciale, nos collègues députés Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, et Christian Eckert, rapporteur général du budget, en étant respectivement le président et le rapporteur.

Elle a adopté 98 amendements, dont 75 lors de l'examen par la commission spéciale (66 venaient du rapporteur et 6 étaient présentés conjointement par le rapporteur et notre collègue député Gilles Carrez, président de la commission des finances et vice-président de la commission spéciale) et 23 lors de l'examen en séance publique.

Les articles les plus amendés ont été les articles 16, relatif au mécanisme de correction automatique (16 amendements) ; 5, relatif au contenu du rapport annexé (13 amendements) ; et 8, relatif au statut et à la composition du HCFP (10 amendements).

---

<sup>1</sup> *Le rapporteur rappelle que, selon l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».*

## **A. LA DEFINITION DU CONTENU DES LOIS DE PROGRAMMATION ET LES COORDINATIONS AVEC LA LOLF**

L'Assemblée nationale a souhaité préciser dans la loi organique, par parallélisme avec les dispositions de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) s'agissant des lois de finances, que les lois de programmation des finances publiques doivent être « *sincères* »<sup>1</sup>.

Elle a adopté deux amendements portant sur l'effort structurel, l'un<sup>2</sup> pour le « remonter » du rapport annexé à l'article 1<sup>er</sup>, l'autre<sup>3</sup> pour prévoir que le rapport annexé précise les modalités de son calcul.

Elle a aussi précisé que le rapport annexé doit indiquer « *les modalités de calcul du solde structurel* »<sup>4</sup> et, à l'initiative de nos collègues députés François de Rugy et Eva Sas, qu'il comprend « *les hypothèses d'évolution de la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens* »<sup>5</sup>.

Enfin, par deux amendements portant articles additionnels avant l'article 17, l'Assemblée nationale a modifié la LOLF, par coordination ou pour fusionner le rapport sur les prélèvements obligatoires dans ce que l'on pourrait appeler un « rapport économique, social et financier élargi ».

## **B. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT**

L'Assemblée nationale a souhaité que l'avis du HCFP sur le projet de programme de stabilité soit rendu public au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité aux autorités communautaires, afin de permettre au Parlement de disposer de l'avis du HCFP en temps utile<sup>6</sup>.

Elle a prévu, à l'initiative de notre collègue député Christophe Caresche, que les membres du HCFP nommés par le Parlement le sont « *après leur audition publique par la commission des finances de l'assemblée concernée* »<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> CS 126, article 5 bis.

<sup>2</sup> CS 121, article 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> CS 124, article 5.

<sup>4</sup> CS 125, article 5.

<sup>5</sup> Amendement 5 à l'article 5. L'exposé des motifs de l'amendement précise que cette désignation vise ceux actuellement définis dans la stratégie « Europe 2020 », et mentionne l'augmentation du taux d'emploi, l'accroissement de l'effort de recherche et de développement, les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique, la réduction du taux de pauvreté et l'amélioration des niveaux d'éducation.

<sup>6</sup> CS 138, article 13.

<sup>7</sup> Amendement 43 à l'article 8.

Elle a enfin inséré un article qui dispose que le président du HCFP peut être entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>1</sup>.

### **C. LA COHÉRENCE AVEC LA LOI DE RÈGLEMENT**

A l'initiative en particulier du rapporteur général et du président de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté des amendements ayant pour objet de « revaloriser » la loi de règlement, qui comprendrait un article relatif à l'exécution de l'ensemble des administrations publiques<sup>2</sup>. En conséquence, l'avis du HCFP sur l'exécution de l'année précédente serait rendu en vue non du débat d'orientation des finances publiques (DOFP), mais de l'examen du projet de loi de règlement<sup>3</sup>, et c'est à cette occasion que le Gouvernement exposerait les raisons d'éventuels « écarts importants »<sup>4</sup>. En revanche, le Gouvernement présenterait toujours les mesures de correction envisagées dans le rapport préalable au DOFP.

Par ailleurs, l'exécution des dépenses fiscales de l'année écoulée serait connue dès la loi de règlement<sup>5</sup>.

L'ensemble de ces dispositions répond à des préoccupations exprimées par votre commission des finances, notamment lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2011.

#### **Extrait du compte-rendu des débats du Sénat le 17 juillet 2012, lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de 2011**

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances :** Au sein de la commission des finances, nous avons depuis longtemps le souci de resituer l'exécution du budget de l'État, sur laquelle porte le projet de loi de règlement, dans le cadre plus vaste des finances publiques dans leur ensemble. En effet, ce qui compte à la fois du point de vue du droit communautaire et du point de vue des observateurs extérieurs, ce sont non pas les performances budgétaires du seul État mais celles de la France, collectivités territoriales et sécurité sociale comprises ».

(...)

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** Il est un sujet auquel on aurait voulu s'intéresser mais pour lequel les données ne seront pas disponibles, nous dit-on, avant le projet de loi de finances pour 2013 : il s'agit des dépenses fiscales, un sujet qui nous est cher, monsieur le président.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** Tout à fait, il le reste !

<sup>1</sup> CS 111, article 14 bis, présenté par Pierre-Alain Muet et plusieurs autres collègues députés.

<sup>2</sup> CS 63, article 6 bis.

<sup>3</sup> CS 64, article 16.

<sup>4</sup> CS 66, article 16.

<sup>5</sup> CS143, article 17 C.

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** Je serais curieux de comprendre pourquoi il n'est pas possible de connaître au mois de juillet, au moins, le coût qu'ont représenté, l'année précédente, les niches fiscales les plus coûteuses.

#### ***D. L'ASSOCIATION DU PARLEMENT AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES***

A l'initiative de nos collègues députées Elisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères, et Marietta Karamanli, l'Assemblée nationale a souhaité confirmer la possibilité d'organiser des débats au Parlement sur les documents prévus dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires<sup>1</sup> ainsi que sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits excessifs.

#### ***E. LE FONCTIONNEMENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET SES RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT***

A l'article 8, l'Assemblée nationale a apporté diverses précisions au statut des membres du HCFP et à la composition de cet organisme, le principal ajoutant aux neuf membres prévus par le texte initial un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental et, ès qualité, le directeur général de l'Insee.

Aux articles 9 et 10, l'Assemblée nationale a précisé que le Gouvernement transmet les informations nécessaires au HCFP une semaine avant la transmission au Conseil d'Etat du projet de loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup> ou de loi de finances de l'année<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CS 119, article 7 bis.

<sup>2</sup> CS 132, article 9.

<sup>3</sup> CS 134, article 10.



## **V. LE POSITIONNEMENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES DOIT ÊTRE PRÉCISÉ**

Il est difficile, compte tenu du caractère subjectif des éléments sur lesquels le Haut Conseil des finances publiques devra se prononcer, d'anticiper ce que sera son rôle effectif. Disposera-t-il d'une légitimité telle qu'il pourra peser, à côté du Parlement et du Gouvernement, sur la détermination des grandes orientations de la politique de finances publiques ? Sera-t-il au contraire perçu comme un commentateur parmi d'autres de la situation des finances publiques, exprimant un point de vue essentiellement subjectif ? Deviendra-t-il, comme il serait souhaitable, l'organisme de référence dont la crédibilité des avis améliorera la gouvernance des finances publiques ?

### ***A. UN HCFP QUI EXPRIMERA DES AVIS SUR DES SUJETS PAR NATURE SUBJECTIFS***

#### **1. Les prévisions de croissance**

Les avis du Haut Conseil des finances publiques en matière de prévisions de croissance seront par nature contestables, compte tenu de l'impossibilité pratique de prévoir la croissance.

Le graphique ci-après permet d'évaluer la fiabilité des prévisions de croissance à l'automne d'une année donnée, pour l'année suivante. On constate que :

- une fois sur deux le consensus a été trop optimiste, et une fois sur deux trop pessimiste ;

- depuis la fin des années 1990, le « consensus » a surestimé la croissance de 0,4 point en moyenne (croissance moyenne de 1,4 %, pour une prévision de 1,8 %) ;

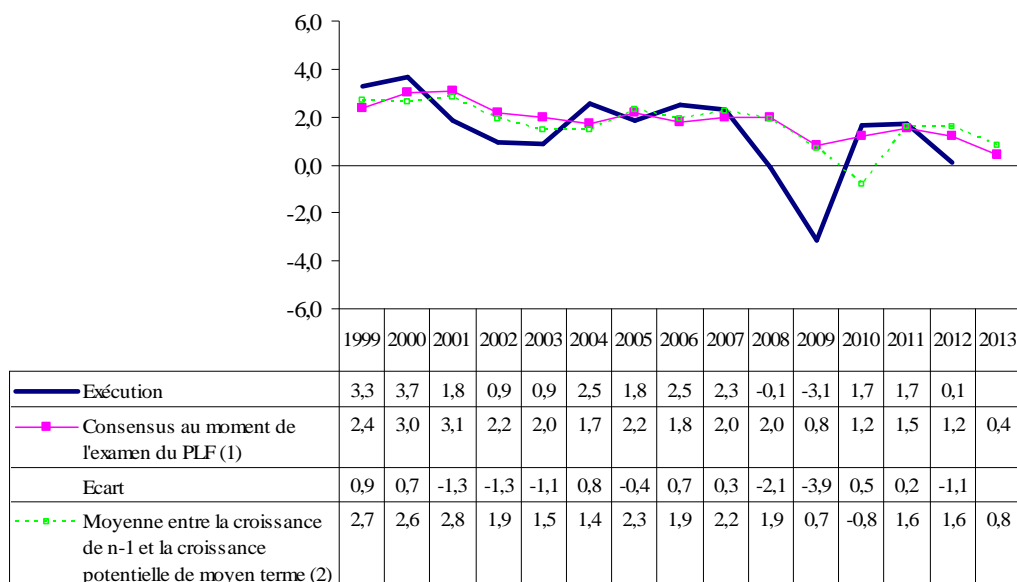
- il est dans une certaine mesure possible de « prévoir le consensus » en faisant la moyenne entre la croissance de l'année en cours et la croissance potentielle<sup>1</sup>. Cela vient du fait que les conjoncturistes tendent généralement à prévoir, de manière largement conventionnelle, un « retour à la normale », ce qui limite évidemment la portée de leurs prévisions.

---

<sup>1</sup> L'écart important constaté dans le cas de l'année 2010 vient de la forte récession de 2009.

**La croissance du PIB :  
prévision à l'automne d'une année donnée pour l'année suivante et exécution**

(en %)



NB : le chiffre indiqué ici pour l'exécution de 2012 est le consensus des conjoncturistes (*Consensus Forecasts*, septembre 2012).

(1) Commission des comptes de la Nation puis commission économique de la Nation.

(2) Fixée par convention à 2 % jusqu'en 2007 et 1,5 % à compter de 2008.

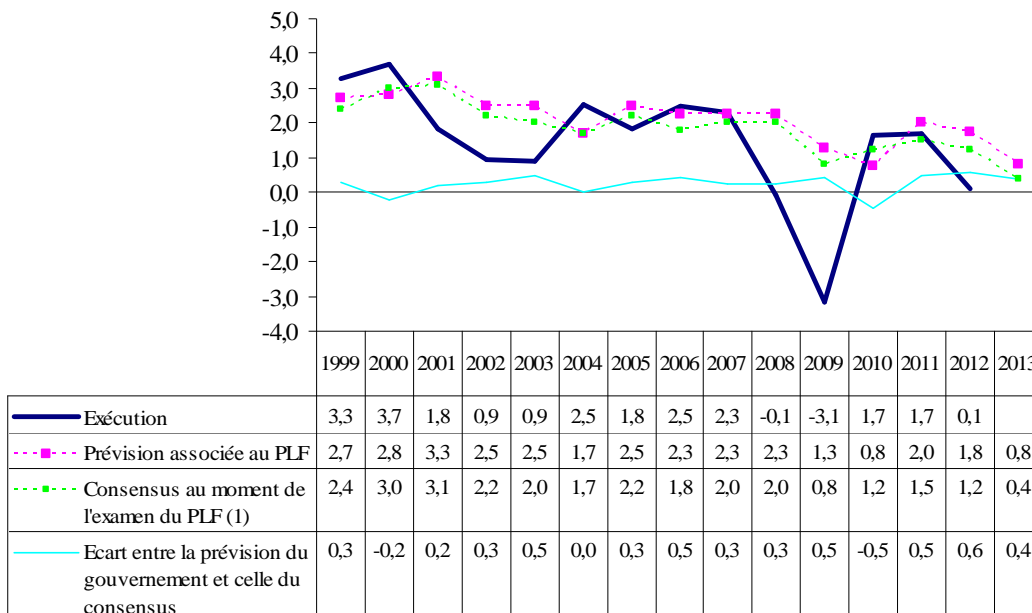
Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances

(1) Les prévisions de croissance des PLF : un « biais optimiste » de 0,3 point par an

A l'automne d'une année donnée, les prévisions pour l'année suivante (celle couverte par le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année) sont supérieures d'environ 0,3 point au consensus des conjoncturistes.

**La croissance du PIB :  
prévision à l'automne d'une année donnée pour l'année suivante et exécution**

*(en %)*



(1) Commission des comptes de la Nation puis commission économique de la Nation.

*Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, commission économique de la Nation, calculs de la commission des finances*

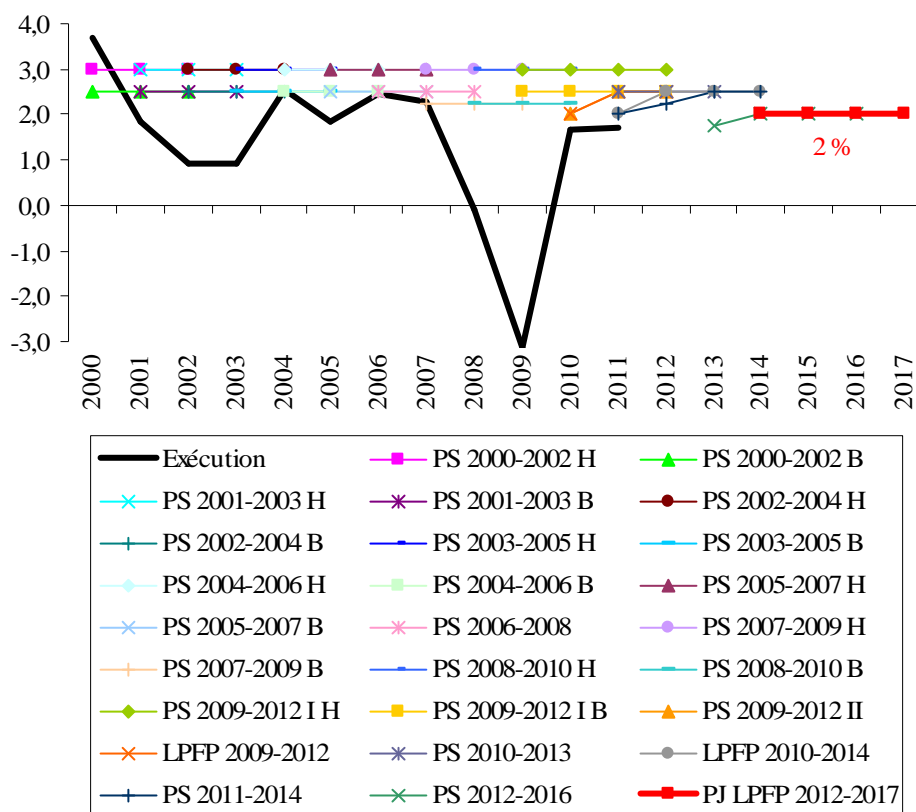
Comme il n'est pas possible, à l'automne d'une année donnée, de prévoir ce que sera la croissance de l'année suivante, et à plus forte raison celle des trois années ultérieures, un gouvernement peut toujours trouver des arguments pour justifier des hypothèses légèrement plus optimistes que celles du consensus (surtout si sa prévision demeure dans l'intervalle des prévisions disponibles). Toutefois, sur longue période cette pratique conduit les gouvernements à surestimer la croissance.

(2) Les hypothèses de croissance des programmations : un « biais optimiste » de 0,5 point par an

Par ailleurs, les programmations à moyen terme (programmes de stabilité ou lois de programmation des finances publiques) retiennent pour les années suivant celle couverte par la loi de finances de l'année des hypothèses supérieures d'environ 0,5 point à la croissance potentielle.

Les gouvernements successifs justifient cet écart en évoquant un « rattrapage » qui n'a été qu'exceptionnellement constaté, comme le montre le graphique ci-après.

### La croissance du PIB : hypothèses associées aux programmations et exécution



PS : programme de stabilité. LPFP : loi de programmation des finances publiques. PJLPFP : projet de loi de programmation des finances publiques. H : scénario haut ; B : scénario bas.

Sources : commission des finances, d'après l'Insee et les texte indiqués

La lecture du graphique ci-avant pourrait *a priori* suggérer une plus grande prudence, l'hypothèse associée au programme de stabilité d'avril 2012 et au projet de LPFP 2012-2017 étant de 2 % par an (contre 2,5 %, voire 3 % jusqu'alors). Toutefois la croissance potentielle a été revue à la baisse depuis 2008, à un taux compris entre 1 % et 1,5 %, en raison de la crise et du ralentissement démographique<sup>1</sup>. L'hypothèse de croissance de 2 % par an de 2014 à 2017 est donc supérieure d'environ 0,5 point à la croissance potentielle.

Là encore, il ne s'agit pas d'affirmer que la croissance ne sera pas de 2 % par an de 2014 à 2017 (cela n'est pas prévisible). Il est en revanche certain que si tous les gouvernements retiennent une hypothèse de croissance

<sup>1</sup> Dans le rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017, le Gouvernement évalue la croissance potentielle à 1,1 % en 2011, ce taux augmentant progressivement jusqu'à 1,6 % en 2016 et en 2017.

supérieure à la croissance potentielle, en évoquant le comblement d'un écart de production, sur longue période l'hypothèse de croissance sera biaisée à la hausse.

Sur la durée d'une programmation, l'impact de ce biais optimiste est significatif. Ainsi, au bout de quatre ans, une croissance inférieure de 0,5 point chaque année suscite, toutes choses égales par ailleurs, un déficit supplémentaire d'au moins 1 point de PIB la dernière année.

## 2. Le solde structurel

### *a) Une estimation du solde structurel qui résulte mécaniquement de celle du PIB potentiel*

Le solde public structurel se définit comme ce que serait le solde public si le PIB était égal à son niveau potentiel, en supposant que l'élasticité des recettes publiques au PIB soit « normale », c'est-à-dire, schématiquement, égale à 1 (autrement dit, il s'agit de la situation dans laquelle, hors mesures nouvelles, les recettes tendent à rester stables en points de PIB).

Le solde public structurel se calcule donc « mécaniquement » à partir de l'estimation de l'écart de production (*output gap*), c'est-à-dire de l'écart du PIB par rapport à son potentiel.

Dans le cas de l'année 2011, on peut faire le raisonnement simplifié indiqué par l'encadré ci-après.

### **Le calcul du solde structurel à partir de l'écart de production : une présentation simplifiée dans le cas de l'année 2011**

Pour passer du solde effectif au solde structurel, il faut lui ajouter l'écart de production (c'est-à-dire l'écart entre le PIB et le PIB potentiel) multiplié par environ 0,5.

En effet, les dépenses représentent environ la moitié du PIB. Un PIB augmenté d'un point réduit donc le ratio dépenses/PIB, et donc le déficit, d'environ 0,5 point (le ratio recettes/PIB étant supposé inchangé).

*Exemple : selon le Gouvernement, l'écart de production était en 2011 de - 0,8 point de PIB. Le solde effectif, de - 5,2 points de PIB, correspondait donc à un solde structurel de  $-5,2 + (0,8 \times 0,5) = -4,8$  points de PIB.*

### *b) Un PIB potentiel qui ne peut être évalué avec précision*

Il résulte des considérations ci-avant que le niveau du solde structurel dépend fortement de l'estimation que l'on fait de l'écart de production, et donc du PIB potentiel.

D'une manière générale, les méthodes utilisées par les organisations internationales tendent à ce que le PIB potentiel soit très proche du PIB observé :

- une première approche, purement statistique, consiste à recourir à un filtre (comme celui dit « de Hodrick-Prescott »), de manière à « lisser » les fluctuations du PIB ;

- une seconde approche, économétrique, consiste à utiliser une fonction de production, qui modélise le PIB en fonction de différents facteurs (population active, capital, productivité globale des facteurs). La question est alors de savoir quelles variables sont considérées comme exogènes au modèle. Par exemple, si l'on considère que l'investissement et le taux de participation des salariés sont exogènes, un sous-investissement et une sous-utilisation de la main-d'œuvre résultant d'une récession ne seront jamais rattrapés, réduisant d'autant le PIB potentiel. Par ailleurs, le « réservoir » de main-d'œuvre sera sous-évalué si le mode de calcul du taux de chômage structurel revient à « lisser » le taux de chômage effectif.

Ces calculs sont parfois contestés, en raison de leur caractère largement conventionnel :

- il est toujours possible de les remettre « frontalement » en cause en retenant une lecture « extrême » de la crise, en affirmant par exemple que la perte du PIB par rapport à une croissance « normale » (par exemple, de 1,5 % ou 2 %) constatée depuis 2007 est totalement structurelle ou, au contraire, totalement conjoncturelle ;

- par ailleurs, les estimations du PIB potentiel pour une année donnée ne sont pas stables dans le temps, mais varient en fonction de la « lecture » du cycle économique qui est faite *a posteriori*. Ainsi, il est possible qu'une année  $n+1$ , la Commission européenne estime qu'un Etat avait l'année  $n$  un déficit structurel plus élevé que prévu, puis, l'année  $n+2$ , que la révision de son estimation du PIB potentiel pour l'année  $n$  l'amène à considérer qu'au contraire il respectait sa trajectoire cette même année  $n$ .

### *c) Une absence de consensus sur le niveau du déficit structurel*

Il est en principe possible (en retenant des hypothèses de PIB potentiel « extrémistes ») de fixer le solde structurel quasiment à n'importe quel niveau entre le solde effectif et l'équilibre. Si l'on considère que la perte de PIB depuis 2007 par rapport à ce qu'aurait été, par exemple, une croissance de 1,5 % par an, est permanente, et donc structurelle, alors la quasi-totalité du déficit actuel est structurelle<sup>1</sup>. En revanche, si on considère, pour prendre l'autre possibilité extrême, que cette perte de PIB est totalement

---

<sup>1</sup> La croissance du PIB en volume a été nulle de 2008 à 2011, et devrait encore l'être en 2012. Par rapport à une croissance annuelle de 1,5 %, cela correspond à un écart de production de 7,5 points de PIB, correspondant à un déficit structurel d'environ 3,75 points de PIB (à comparer au déficit effectif prévu de 4,5 points de PIB en 2012).

conjoncturelle, et sera donc totalement rattrapée à plus ou moins long terme, le solde structurel est d'ores et déjà quasiment équilibré.

Les estimations disponibles évitent généralement de tels extrêmes. Toutefois les écarts peuvent être significatifs. Ainsi, si dans le cas de l'année 2011 le déficit structurel est de 4,1 points de PIB selon la Commission européenne<sup>1</sup>, les estimations du Gouvernement ont varié : alors que le précédent Gouvernement retenait une estimation plus favorable (3,7 points de PIB), celle du Gouvernement actuel est moins favorable (4,8 points de PIB). On est donc passé d'une estimation plus favorable de 0,4 point de PIB à une estimation moins favorable de 0,7 point de PIB.

L'intervalle entre les deux estimations successives du Gouvernement est de 0,9 point de PIB. Elles correspondent aux deux extrêmes de l'intervalle des estimations disponibles, comme le montre le tableau ci-après.

**Le solde public structurel de la France,  
selon les principales estimations disponibles (2011)**

*(en points de PIB)*

	<b>2011</b>
Précédent Gouvernement (1)	-3,7
FMI (2)	-3,8
OCDE (3) et Cour des comptes (4)	-3,9
Commission européenne (5)	-4,1
Gouvernement actuel (6)	-4,8

*Sources : programme de stabilité d'avril 2012 (1) ; FMI, « Prévisions pour l'économie mondiale », juillet 2012 (2) ; OCDE, perspectives économiques de mai 2012 (3) ; Cour des comptes, « Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques », juillet 2012 (4) ; prévisions économiques de la Commission européenne de mai 2012 (5) ; projet de LPFP 2012-2017 (6)*

En réponse à une question de votre rapporteur, le Gouvernement a précisé la méthodologie qu'il retient pour établir ses prévisions de solde structurel : « *La croissance potentielle et l'écart de production servant à calculer le solde structurel dans la loi programmation pluriannuelle des dépenses publiques sont obtenus en faisant appel à une fonction de production. Plus précisément :*

*« Le NAIRU est obtenu grâce à l'estimation d'une courbe de Phillips par une méthode statistique (« filtre de Kalman<sup>2</sup> ») ;*

*« Le taux de participation des salariés est obtenu à partir de la mesure de la population active de l'Insee ;*

<sup>1</sup> *Prévisions économiques de mai 2012.*

<sup>2</sup> *Source : Renne, J.-P., 2007: « Quelles sont les parts cyclique et structurelle du chômage en France ? ». Trésor-Eco n°10 (mars 2007).*

*« Enfin, l'investissement correspond à la chronique mesurée par la comptabilité nationale.*

*« La Commission européenne utilise également une approche « fonction de production »<sup>1</sup>. Pour l'estimation de la croissance potentielle et de l'écart de production sur le passé, l'estimation de la Commission ne diffère de celle du Gouvernement que sur l'interprétation de la crise. En effet, les estimations du Gouvernement reposent sur l'hypothèse que la crise s'est traduite par une chute temporaire de la croissance de la productivité tendancielle. La Commission, en revanche, n'effectue pas de traitement particulier de cette période dans son estimation de la productivité tendancielle par un filtre de Kalman bayésien.*

*« L'OCDE<sup>2</sup> et le FMI<sup>3</sup> utilisent également une méthode d'estimation par une fonction de production. Enfin, la Cour des Comptes<sup>4</sup> utilise une hypothèse conventionnelle de croissance potentielle obtenue à partir des estimations fournies par les institutions précitées : 0,8 % en 2009, 1,0 % en 2010 et 1,2 % en 2011.*

*« Le scénario présenté par la Gouvernement, avec un écart de production positif jusqu'en 2008 et l'apparition d'un déficit de production très creusé à partir de 2009, qui se résorberait lentement, apparaît consensuel au sein des organisations internationales. »*

Le présent projet de loi organique prévoit plusieurs avis du haut Conseil des finances publiques sur le solde structurel, la principale procédure étant celle relative au mécanisme de correction, prévue par l'article 16.

---

<sup>1</sup> D'Auria, F., Denis, C., Havik, K., McMorro, K., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., 2010: "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gap", *European Economy Economic Paper 420*.

<sup>2</sup> Beffy, P.-O., P. Ollivaud, P. Richardson, F. Sédillot, 2006, "New OECD methods for supply-side and medium-term assessments: a capital services approach", *OECD Economics Department Working Paper No.482*.

<sup>3</sup> Cheng, K., Poirson, H., Sy, A., 2011, "France: Selected Issues Paper" *Country Report No. 11/212*.

<sup>4</sup> *Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012.*



**Les avis consultatifs du futur Haut Conseil des finances publiques (HCFP) autres que ceux portant sur les hypothèses macroéconomiques**

Articles du présent projet de loi organique	Textes concernés	Trajectoire de solde	Mesures de correction envisagées par le Gouvernement
9	LPFP	Prévision : cohérence avec les engagements européens de la France	
10	PLF et PLFSS de l'année	Prévision : cohérence avec la trajectoire de solde structurel de la LPFP	
16	Mécanisme de correction : I. Avis préalable au dépôt du projet de loi de règlement pour l'année <i>n</i> * III. PLF et PLFSS pour <i>n+2</i> (si « écarts importants »** en <i>n</i> )		X

\* Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Dans le texte initial, il s'agissait d'un avis préalable au débat d'orientation des finances publiques pour l'année *n+2*.

\*\* Selon le II de l'article 16 du présent projet de loi organique, « un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

\*\*\* Renvoi à la définition de l'article 3 du TSCG.

Source : commission des finances

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que « pour l'appréciation de la trajectoire structurelle des finances publiques, le gouvernement comme le HCFP devra prendre l'ensemble des éléments en considération, et pourra en particulier prendre en compte la trajectoire d'effort structurel : pour cela, la loi organique prévoit que l'effort structurel doit être indiqué dans le rapport annexé à la LPFP et dans le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année ».

### **3. Les « circonstances exceptionnelles », par ailleurs mal définies**

L'article 16 du présent projet de loi organique prévoit que l'avis que le HCFP devra publier au printemps sur l'exécution de l'année précédente « tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du [TSCG] de nature à justifier les écarts constatés ».

Or, ces « circonstances exceptionnelles » au sens du TSCG sont définies de manière vague, comme on le verra dans le 2 du C ci-après.

Faute de définition claire des « circonstances exceptionnelles » dans le présent projet de loi organique, dans le TSCG et dans les textes communautaires, le Haut Conseil devra fixer ses propres critères.

## **B. PRÉCISER LES RÈGLES ET LEURS MODALITÉS D'APPLICATION POUR PERMETTRE AU HCFP DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE**

Il importe que le HCFP soit en mesure de se prononcer en toute indépendance sur le respect d'une règle clairement définie. Mais il doit revenir aux autorités politiques de déterminer la politique de finances publiques.

### **1. Assurer l'indépendance du HCFP en lui permettant de déterminer ses modalités de fonctionnement**

Le Haut Conseil des finances publiques est un « *organisme indépendant* », selon l'article 8 du présent projet de loi organique. En outre, « *dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée* ».

Cependant, l'article 15 du présent projet de loi organique prévoit que « *les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques peuvent être précisées par décret en Conseil d'État* ».

Cette disposition n'est pas compatible avec l'indépendance du HCFP, qui doit pouvoir déterminer lui-même ses modalités de fonctionnement. La commission des finances a modifié l'article 15 en ce sens.

### **2. Associer le HCFP aux évolutions du droit européen**

Le droit budgétaire européen, en évolution permanente depuis l'année dernière, prévoit la transmission d'un nombre croissant de documents aux autorités communautaires :

- le *two-pack*, en cours d'examen, prévoit des « *plans budgétaires nationaux* », des « *plans budgétaires à moyen terme* », des rapports spécifiques aux Etats faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif ;

- le TSCG y ajoute des « *programmes de partenariat budgétaire et économique* », dont le contenu demeure à préciser par le droit communautaire.

Votre commission a inséré l'article 13 *bis* pour prévoir que le Haut Conseil des finances publiques soit aussi saisi de ces projets de documents et que, s'il le souhaite, il peut rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques qui leur sont associées.

La possibilité d'un avis est essentielle pour que le Parlement puisse être pleinement éclairé sur l'ensemble des textes financiers.

L'avis est cependant facultatif car, compte tenu des dates auxquels ces nouveaux documents seront élaborés et transmis, il est probable qu'ils reposeront souvent sur des hypothèses identiques à celles retenues pour

élaborer des documents sur lesquels l'avis du Haut Conseil est obligatoire. Il reviendra donc au Haut Conseil de juger de la pertinence de son intervention.

### **3. Assurer l'efficacité de la règle en limitant l'éparpillement des évaluations du solde structurel**

L'article 3 du TSCG oblige on l'a vu les Etats de se doter d'une règle reposant sur la notion de solde structurel :

- l'objectif à moyen terme (OMT) doit être défini en termes de solde structurel ;

- par ailleurs, « *les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse [en termes d'effort structurel]* » ;

- enfin, « *un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* ».

La notion d' « *écarts importants* » n'est pas précisée par le TSCG, mais par le règlement n° 1466/97 (volet « préventif » du pacte de stabilité). Ces écarts sont définis (sans qu'il soit précisé s'ils sont ou non cumulatifs) comme :

- dans le cas du solde structurel, un écart d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives ;

- dans le cas de l'effort structurel, un écart d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou dont l'incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs.

**Les écarts importants, selon le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques**

**(3 de l'article 6)**

« 3. Un écart par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement appropriée en vue de la réalisation de cet objectif est examiné sur la base d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, telle que définie à l'article 5, paragraphe 1 [c'est-à-dire une analyse en termes d'effort structurel].

« L'évaluation visant à déterminer si un écart est important comprend, notamment, les critères suivants:

« a) pour un État membre qui n'a pas atteint l'objectif budgétaire à moyen terme, lorsqu'on évalue la modification du solde structurel, si l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives;

« b) lorsqu'on évalue l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, si l'écart a une incidence totale sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou si son incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs.

« L'écart dans l'évolution des dépenses n'est pas jugé important si l'État membre concerné a dépassé l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de la possibilité de recettes exceptionnelles importantes, et si les plans budgétaires exposés dans le programme de stabilité ne compromettent pas la réalisation dudit objectif au cours de la période couverte par le programme.

« De même, un écart peut ne pas être pris en considération s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en cas de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. »

*a) La sensibilité de l'estimation du solde structurel à celle du PIB potentiel : quelques scénarios illustratifs*

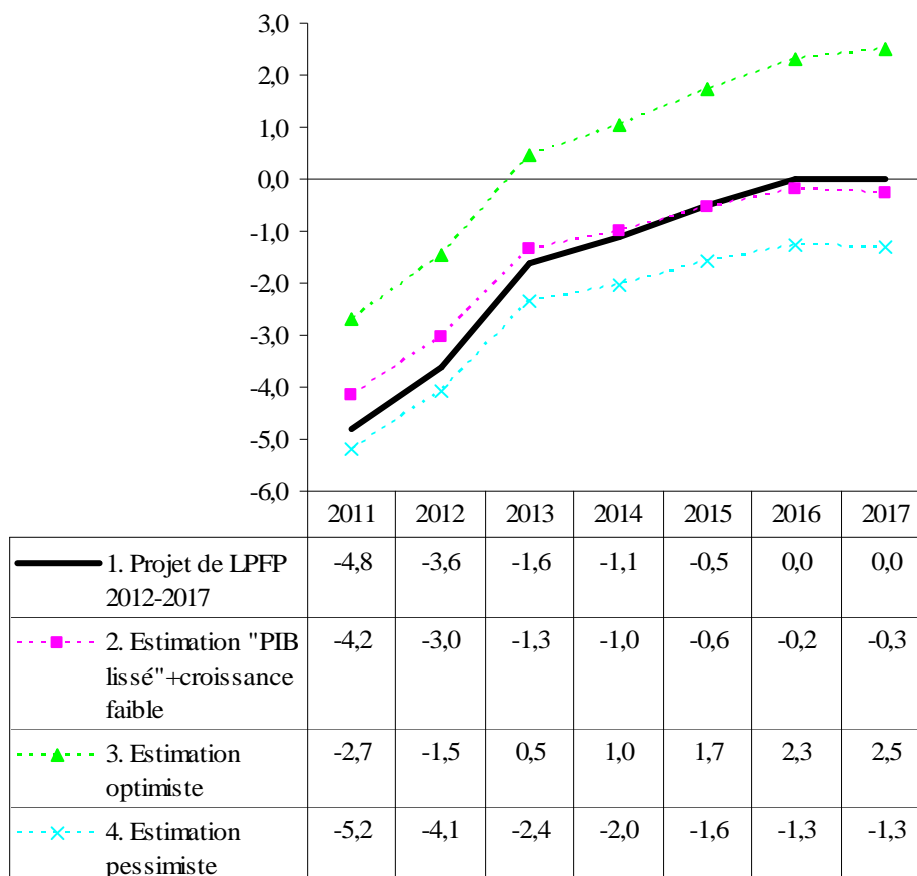
A titre illustratif, le rapporteur s'est efforcé de « convertir » la trajectoire de solde structurel prévue par le projet de LPFP 2012-2017 en fonction de diverses hypothèses de PIB potentiel.

Dans ces scénarios, les dépenses, les mesures nouvelles sur les recettes, et même la situation économique, sont les mêmes. La seule différence concerne l'estimation, largement conventionnelle, du PIB potentiel, qui est une donnée non observable.

Les écarts entre scénarios peuvent être importants, comme le montre le graphique ci-après.

### La trajectoire de solde structurel du projet de LPFP 2012-2017, « convertie » selon diverses hypothèses de PIB potentiel

(en points de PIB)



1. Projet de LPFP 2012-2017 : écart de production de -0,8 point de PIB en 2011, et croissance potentielle de 1,3 % en 2012, 1,4 % en 2013, 1,5 % en 2014 et en 2015, 1,6 % en 2016 et en 2017.

2. Estimation « PIB lissé » + croissance faible : écart de production de -2,1 points de PIB en 2011 (prévisions économiques du printemps 2012 de la Commission européenne), puis croissance potentielle de 1 % par an.

3. Estimation optimiste : écart de production de -5 points de PIB en 2011, puis croissance potentielle de 1,5 % par an.

4. Estimation pessimiste : écart de production nul en 2011, puis croissance potentielle de 1 % par an.

Sources : projet de LPFP 2012-2017, calculs de la commission des finances

- Le scénario 2 prend pour point de départ l'estimation de PIB potentiel de la Commission européenne, et suppose qu'ensuite la croissance potentielle est de 1 % par an.

A titre de comparaison, comme le rappelle le rapport annexé au projet de LPFP 2012-2017, la Commission européenne prévoit une croissance potentielle de +1,1 % par an en moyenne pour la France. Comme le souligne ce rapport, la méthodologie de la Commission européenne est fortement

procyclique, et conduit donc à sous-estimer la croissance potentielle en période de croissance faible.

Ce scénario conduit à une estimation de solde structurel plus optimiste que celle de la LPFP en début de période, et plus pessimiste en fin de période. En fin de période, l'écart pourrait être de 0,25 point de PIB en moyenne en 2016 et en 2017, ce qui correspond au « seuil de déclenchement » du mécanisme de correction.

- Le scénario 3, optimiste, suppose que le PIB est inférieur de 5 points à son potentiel en début de période, et que la croissance potentielle est ensuite de 1,5 % par an.

L'équilibre structurel serait atteint dès 2013.

Un tel scénario présente cependant un faible intérêt du point de vue de la programmation des finances publiques. En effet, à moins de supposer une croissance effective très élevée à moyen terme, le solde public effectif demeurerait longtemps inférieur à son niveau structurel. Or, ce qui importe, c'est bien de ramener à moyen terme le solde effectif à un niveau permettant de réduire le ratio dette/PIB.

- Le scénario 4, pessimiste, suppose quant à lui que le PIB est égal à son potentiel en début de période, et qu'ensuite la croissance potentielle est de seulement 1 %.

Même en se conformant exactement au projet de LPFP 2012-2017 en ce qui concerne les dépenses et les mesures nouvelles sur les recettes, le déficit structurel serait toujours de 1,3 point de PIB en 2017.

*b) Apprécier le respect de la LPFP en fonction de la trajectoire de PIB potentiel qu'elle retient*

Ces scénarios montrent que la trajectoire de PIB potentiel retenue détermine :

- si l'objectif est atteint ou pas (puisque l'objectif est exprimé en termes de solde structurel) ;

- l'ampleur des mesures à prendre en recettes et en dépenses pour ramener les comptes publics à une situation proche de l'équilibre.

**Dès lors que le Parlement aura arrêté dans la loi de programmation une trajectoire de PIB potentiel (dont on peut supposer qu'elle sera réaliste puisqu'elle aura été prise après avis du HCFP<sup>1</sup>) et en aura déduit un certain effort à produire en recettes et en dépenses, c'est sur la base de la conformité à ces engagements que devra être apprécié le respect de la trajectoire de solde structurel, non seulement du point de vue politique mais aussi du point de vue du déclenchement du mécanisme de correction automatique.**

---

<sup>1</sup> Votre commission des finances a modifié en ce sens l'article 9 du présent projet de loi organique.

S'il était possible d'apprécier le respect de la programmation à l'aune d'une autre estimation du PIB potentiel que celle sur laquelle repose la programmation, le vote du Parlement n'aurait plus de sens et la programmation perdrait toute portée pratique<sup>1</sup>.

Afin de favoriser la convergence des méthodes et de faire en sorte que la trajectoire de PIB potentiel figurant dans la loi de programmation des finances publiques constitue la référence de l'ensemble des acteurs pendant la durée de la programmation, votre commission des finances a prévu que :

- le rapport annexé aux lois de programmation détaille les hypothèses de PIB potentiel retenues pour la programmation des finances publiques et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne (article 5);

- le Haut Conseil émet un avis sur la trajectoire de PIB potentiel inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques (article 9) ;

- le Haut Conseil devrait publier sa méthodologie s'il décidait de se référer dans l'un de ses avis à une estimation du PIB potentiel différente de celle figurant dans le rapport annexé à la LPFP (article 8 *bis*).

L'article 14 *bis* – inséré par l'Assemblée nationale – prévoit par ailleurs que les commissions des finances peuvent auditionner à tout moment le président du Haut Conseil des finances publiques.

#### **4. Formaliser le recours aux « circonstances exceptionnelles »**

##### *a) Des « circonstances exceptionnelles » définies de manière vague*

Les « *circonstances exceptionnelles* » au sens du TSCG sont définies de manière vague, comme le montre l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> En particulier, le Gouvernement et le Parlement se trouveraient alors dans l'incapacité de savoir à l'avance si des dépenses publiques et des mesures nouvelles sur les recettes donneront ou non lieu à un déclenchement du mécanisme de correction. Il serait donc plus compliqué de programmer à moyen terme l'effort à réaliser sur les dépenses et les recettes.

## Des « circonstances exceptionnelles » définies de manière vague

### 1. Les « circonstances exceptionnelles » (« faits inhabituels » ou « grave récession économique »)

Selon le b) du 3) de l'article 3 du TSCG, « les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance en révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme. »

De même, le règlement (CE) n° 1467/97 révisé (volet « correctif » du pacte de stabilité) prévoit, dans son article 2, que « le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) s'il résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique ».

### 2. La notion de « grave récession économique »

La définition de la notion de grave récession économique figure dans le règlement (CE) n° 1467/97 précité, qui prévoit, dans son article 2, que « la Commission et le Conseil, lorsqu'ils évaluent et décident s'il y a ou non un déficit excessif, conformément à l'article 126, paragraphes 3 à 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, peuvent considérer qu'un dépassement de la valeur de référence consécutif à une grave récession économique est exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), lorsque le dépassement de la valeur de référence résulte d'un taux de croissance annuel négatif du PIB ou d'une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance ».

La notion de grave récession économique est précisée dans le code de conduite de janvier 2012, selon lequel, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, « la Commission et le Conseil peuvent considérer qu'un dépassement de la valeur de référence résultant d'une « grave récession économique » est une circonstance exceptionnelle au sens du second tiret de l'article 126(2)(a) du Traité si le dépassement de la valeur de référence résulte d'une croissance annuelle du PIB négative ou d'une perte cumulée de production pendant une période prolongée de croissance très faible du PIB en volume par rapport à son potentiel. L'indicateur pour évaluer la perte de production cumulée est l'écart de production, calculé conformément à la méthode validée par le Conseil le 12 juillet 2002. Le supplément par rapport à la valeur de référence sera considéré comme temporaire si les prévisions fournies par la Commission montrent que le déficit passera sous la valeur de référence après la fin de l'événement inhabituel ou de la grave récession économique »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> « The Commission and the Council may consider an excess over the reference value resulting from a 'severe economic downturn' as exceptional in the sense of the second indent of Article 126(2)(a) of the Treaty if the excess over the reference value results from a negative annual GDP volume growth rate or from an accumulated loss of output during a protracted period of very low annual GDP volume growth relative to its potential. The indicator for assessing accumulated loss of output is the output gap, as calculated according to the method agreed by the Council on 12



Les circonstances exceptionnelles sont ainsi définies de la manière suivante :

- le TSCG considère que les circonstances exceptionnelles peuvent être de deux types : des « *faits inhabituels (...) ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques* » ou des « *périodes de grave récession économique* », dont la définition est renvoyée au pacte de stabilité ;

- or, le pacte de stabilité ne définit pas précisément la notion de « *grave récession économique* ». Celle-ci l'est seulement par le volet « correctif » du pacte de stabilité, qui la définit comme une situation où un Etat a un déficit *effectif* supérieur à 3 points de PIB à cause d'une croissance annuelle négative ou d'une croissance durablement inférieure à son potentiel. Dès lors que, dans le cas du TSCG, la trajectoire de solde est définie en termes de solde *structurel*, qui dépend peu des fluctuations de l'activité économique<sup>1</sup>, on ne voit pas très bien comment cette définition pourrait s'appliquer ici. En effet, comment déterminerait-on si le dérapage par rapport à la trajectoire de solde effectif provient de telles circonstances économiques ?

Interrogé à ce sujet par le rapporteur, le Gouvernement a estimé qu'une situation économique impliquant un plan de relance dégradant temporairement le solde structurel (dans les circonstances économiques évoquées ci-avant) pourrait correspondre à de telles circonstances exceptionnelles. Il s'agit donc d'une notion fortement sujette à interprétation.

#### **Les « circonstances exceptionnelles » au sens du TSCG, selon le Gouvernement**

*« Les « circonstances exceptionnelles » telles que définies dans le Pacte de stabilité et de croissance sont un facteur pris en compte dans « l'évaluation globale » de la situation d'un État membre par le Conseil et la Commission. L'évaluation de l'existence des « circonstances exceptionnelles » se fait selon un examen au cas par cas en application de la définition [du pacte de stabilité], et peut être appliquée aussi bien au solde nominal qu'au solde structurel au sens où elle peut impliquer une politique budgétaire « exceptionnelle » : par exemple, elle permet non seulement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et conduire à un excès temporaire de déficit effectif, mais aussi de mener si besoin un plan de relance qui dégrade temporairement le solde structurel.*

*Dans sa communication du 20 juin, la Commission prévoit que le comité budgétaire indépendant puisse rendre un avis public sur l'existence des circonstances exceptionnelles, mission qui est effectivement confiée au Haut conseil des finances publiques dans l'article 16 du projet de loi organique. L'article 16.I. renvoie à la définition européenne des circonstances exceptionnelles. »*

Source : réponse au questionnaire adressé par le rapporteur

---

*July 2002. The excess over the reference value shall be considered as temporary if the forecasts provided by the Commission indicate that the deficit will fall below the reference value following the end of the unusual event or the severe economic downturn » (traduction par la commission des finances).*

<sup>1</sup> Le seul impact « mécanique » de la croissance sur le solde structurel concerne les fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB.

*b) L'intérêt d'un avis du HCFP avant de déclencher les circonstances exceptionnelles*

Le projet de loi organique permet au Parlement d'adopter des dispositions conduisant à s'écarter de la trajectoire de solde structurel, pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Lors de son contrôle *a posteriori* de l'exécution, le Haut Conseil pourra valider l'écart à la trajectoire en invoquant de telles circonstances.

Compte tenu des conséquences potentielles d'une divergence d'appréciation sur la réalité des circonstances exceptionnelles, tant au regard du droit national (le déclenchement du mécanisme de correction automatique) qu'au regard du droit européen et des règles du pacte de stabilité, votre commission des finances a modifié l'article 16 pour ouvrir au Gouvernement la possibilité de saisir le Haut Conseil avant de proposer au Parlement des mesures permettant de faire face à des circonstances exceptionnelles.

Cet avis aurait la même nature que les autres avis émis par le Haut Conseil, et serait donc consultatif.

*c) L'importance d'un consentement du Parlement au déclenchement de la clause de circonstances exceptionnelles*

La décision de s'écarter délibérément de la trajectoire de solde structurel est une décision politique importante.

Dans le dispositif du projet de loi organique résultant des délibérations de l'Assemblée nationale, cette décision politique n'est pas formalisée. C'est seulement en exécution que le Haut Conseil, lorsqu'il examinera la trajectoire d'une année donnée, pourrait justifier un écart par la survenue de telles circonstances.

Dès lors qu'il n'est possible de s'écarter d'une trajectoire de solde structurel que par des mesures résultant de décisions politiques<sup>1</sup>, votre commission des finances a jugé indispensable que l'adoption de mesures ayant pour effet de répondre à des circonstances exceptionnelles soit précédée, à l'article liminaire du projet de loi de finances qui comportera ces mesures, d'une autorisation formelle par le Parlement du déclenchement de la clause de circonstances exceptionnelles. Elle a modifié l'article 16 en ce sens.

Une telle démarche rejoint l'esprit du dispositif existant en Allemagne, où un élément essentiel du « frein à la dette » mis en place en 2009 est l'adoption d'une clause de circonstances exceptionnelles plus stricte que celle de la précédente « règle d'or » (qui prévoyait qu'elle pouvait être activée pour éviter une perturbation de l'équilibre macroéconomique). La Loi fondamentale allemande prévoit ainsi « *des règles exceptionnelles en cas de catastrophe naturelle ou de situations exceptionnelles d'urgence qui échappent au contrôle de l'État et qui compromettent considérablement les finances publiques* ». L'exposé des motifs de la loi de 2009 mentionne des

---

<sup>1</sup> Abstraction faite des fluctuations de l'élasticité des recettes au PIB.

exemples variés, comme la grave récession qui a suivi la crise de l'automne 2008 ou la réunification de l'Allemagne.

Le « frein à la dette » prévoit que l'activation de la clause de « circonstances exceptionnelles » est décidée par le Parlement fédéral à la majorité absolue des membres<sup>1</sup> et que, en cas d'activation de la clause de circonstances exceptionnelles, un plan de rédemption doit être mis en place, afin de résorber le supplément de dette dans un délai raisonnable.

Votre commission a modifié l'article 16 pour prévoir que, lorsque le Haut Conseil a été saisi sur le point de savoir si les circonstances exceptionnelles sont réunies et qu'il a émis un avis, le Parlement peut, dans l'article liminaire du premier projet de loi de finances suivant la consultation du Haut Conseil, déclarer une situation de circonstances exceptionnelles.

---

<sup>1</sup> *Le Land de Schleswig-Holstein, qui le premier a transposé le frein à la dette (en 2010), prévoit que les circonstances exceptionnelles ne peuvent être invoquées qu'avec une majorité des deux tiers de son Parlement.*



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE PREMIER

#### DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

##### *ARTICLE 1<sup>er</sup>*

#### **Fixation en loi de programmation des finances publiques d'objectifs de soldes et d'endettement publics**

**Commentaire : le présent article prévoit que les LPFP fixent l'objectif à moyen terme (OMT) et des trajectoires de solde effectif, de solde structurel et de dette.**

### **I. LE DROIT ACTUEL**

#### *A. LE SOLDE STRUCTUREL, UNE NOTION ÉTRANGÈRE AU DROIT FRANÇAIS*

##### **1. Aucune des deux LPFP adoptées jusqu'à présent n'a vu sa trajectoire définie en termes de solde structurel**

Les LPFP ont pour base juridique l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui dispose, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Deux LPFP ont été adoptées :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (« LPFP 2009-2012 ») ;

- la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (« LPFP 2011-2014 »).

*a) L'absence, justifiée, de trajectoire définie en termes de solde effectif*

Aucun de ces deux textes n'exprimait un engagement de respecter une certaine trajectoire de solde effectif.

Ainsi, selon l'article 2 de la LPFP 2009-2012, la trajectoire de solde effectif s'entendait « *sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées* ». De même, l'article 3 de la LPFP 2011-2014 prévoyait que la trajectoire de solde effectif ne s'entendait que « *dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé* ».

Une trajectoire de solde exprimée en termes de solde effectif aurait en effet été économiquement absurde, comme on l'a indiqué.

*b) Des engagements peu exigeants en termes de politique de finances publiques*

Au niveau de l'ensemble des administrations publiques, ces deux lois exprimaient des engagements peu exigeants :

- la LPFP 2009-2014 fixait un objectif vague de dépenses pour l'ensemble des administrations publiques, exprimé en termes de taux de croissance moyen sur la période de programmation, et ne prévoyait pas de mesures nouvelles minimales sur les recettes ;

- à l'initiative de la commission des finances, la LPFP 2011-2014 fixait, pour l'ensemble constitué par l'Etat et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, outre un plancher de mesures nouvelles sur les recettes, un plafond de dépenses clairement défini année par année. Toutefois l'effort structurel correspondant avait été tellement sous-calibré par le Gouvernement (qui retenait une hypothèse de croissance du PIB de 2,5 % par an) qu'il était clair que ce plancher et ce plafond n'avaient pas de portée pratique.

## **2. Le projet de révision constitutionnelle retenait explicitement une règle d'effort structurel**

Le projet de loi constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques proposait, comme la LPFP 2011-2014, une règle définie en termes de plafond de dépenses et de plancher de mesures nouvelles sur les recettes.

Rien dans le dispositif proposé n'aurait empêché de définir l'effort structurel correspondant *a minima*, de manière à ce que là encore cette règle n'engage à rien en pratique.

## **B. LE TSCG ET L'EXIGENCE DU RECOURS À LA NOTION DE SOLDE STRUCTUREL**

L'article 3 du TSCG instaure une règle explicitement définie en termes de solde structurel.

En particulier, les Etats doivent se fixer un objectif à moyen terme (OMT) défini en termes de solde structurel et ne pouvant être supérieur à 0,5 point de PIB (1 point de PIB pour les Etats ayant une dette inférieure à 60 points de PIB).

L'OMT est prévu non seulement par le TSCG, mais aussi par le volet « préventif » du pacte de stabilité (qui prévoit qu'il ne peut correspondre à un déficit structurel de plus de 1 point de PIB). Le lecteur peut se reporter à cet égard au rapport<sup>1</sup> du rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification du TSCG.

L'article 3 du TSCG prévoit que « *le calendrier de [la] convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays* ». Dans sa communication du 20 juin 2012<sup>2</sup> sur les modalités de transposition du TSCG, la Commission européenne indique qu'elle « *présentera ce calendrier dans le courant de l'année* », précisant que « *les plans d'assainissement présentés par les Etats membres dans la dernière version actualisée de leur programme de stabilité ou de convergence serviraient de référence pour déterminer le rythme de la convergence vers l'OMT* ».

La Commission européenne n'a pas encore présenté sa proposition de calendrier. Interrogé à ce sujet par le rapporteur, le Gouvernement précise qu'« *elle a à ce stade indiqué qu'elle demanderait aux Etats membres de lui envoyer leur proposition de trajectoire sur la base de laquelle elle proposerait le calendrier de convergence dans une Communication. Cet échange pourrait avoir lieu d'ici la fin de l'année, et au plus tard lors de la remise des prochains programmes de stabilité au printemps 2013* ».

Le fait que le calendrier soit seulement « *proposé* » par la Commission européenne conduit à ce que les Etats n'ont pas juridiquement d'obligation de s'y conformer.

---

<sup>1</sup>Rapport n° 22 (2012-2013) du 9 octobre 2012.

<sup>2</sup> « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* » (COM(2012) 342 final).

### **L'article 3 du TSCG : extraits relatifs à la règle de solde structurel**

*« 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe:*

*« a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent;*

*« b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé;*

*« (...)*

*« d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché;*

*« (...) »*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DEVANT FIGURER DANS UNE LPFP**

#### **1. L'objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel**

Le premier alinéa du présent article prévoit que *« dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 »* du TSCG.

On rappelle que le projet de LPFP 2012-2017 prévoit, comme le programme de stabilité d'avril 2012, de fixer un OMT correspondant à l'équilibre structurel.



La référence aux soldes « *au sens de la comptabilité nationale* » signifie que ceux-ci seront exprimés conformément aux concepts utilisés pour l'application du pacte de stabilité<sup>1</sup>.

La référence à l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, qui figure à l'article 34 de la Constitution depuis la révision de 2008, permet de présenter la transposition en droit interne de la règle de solde structurel du TSCG comme une modalité de la poursuite d'un objectif constitutionnel existant.

## **2. Les trajectoires pour parvenir à cet équilibre : solde effectif, solde structurel, effort structurel**

Le deuxième alinéa fixe les principaux éléments devant figurer dans une LPFP : trajectoires des soldes structurels et effectifs et évolution de la dette publique.

Le troisième alinéa, inséré à l'initiative de nos collègues députés, prévoit que « *la loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ». On a vu que l'effort structurel se définit (en points de PIB) comme la somme des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel.

Enfin, selon le quatrième alinéa, « *la loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques* ».

### ***B. UNE PORTÉE JURIDIQUE À RELATIVISER***

#### **1. Seule la trajectoire de solde structurel des LPFP engage le Gouvernement**

Bien que le présent article ne hiérarchise pas ces différents éléments, seuls l'objectif à moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, et la trajectoire de solde public, engagent réellement le Gouvernement.

En effet, comme le prévoit l'article 16, le mécanisme de correction des dérapages concerne exclusivement le solde structurel.

Cela vient du fait que le TSCG correspond, on l'a vu, à une règle définie en termes de solde structurel. Si la croissance était plus faible que prévu, la trajectoire de solde effectif ne serait pas respectée ; mais ce serait logique et ne devrait pas être interprété comme une absence de respect de la programmation.

---

<sup>1</sup> La seule différence entre le solde des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale et au sens du pacte de stabilité est la prise en compte des gains ou pertes sur swaps. Toutefois ce montant est peu significatif.

## **2. La trajectoire de solde structurel des LPFP ne contraint pas juridiquement les LF et LFSS**

L'engagement constitué par la trajectoire de solde structurel doit être relativisé, dans la mesure où, conformément à la décision précitée du Conseil constitutionnel n° 2012 653 DC du 9 août 2012, il n'entraîne juridiquement aucune obligation pour le contenu des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Toutefois il est bien évident qu'un Etat qui ne suivrait pas la trajectoire de solde structurel serait susceptible de sanctions dans le cadre du pacte de stabilité.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le présent projet de loi organique, l'Assemblée nationale a adopté neuf amendements, dont huit rédactionnels, au présent article.

Sur le fond, l'Assemblée nationale a prévu que les lois de programmation des finances publiques comportent aussi une trajectoire d'effort structurel, alors que dans le texte initial cette information devait seulement figurer dans le rapport annexé.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'article 3 du TSCG prévoit que les règles qu'il énonce prennent effet dans le droit national des parties contractantes « *au moyen de dispositions (...) permanentes* ». Le Conseil constitutionnel indique, dans le 23° considérant de sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, que même si l'on interprète le traité comme n'impliquant pas de révision de la Constitution, les dispositions adoptées doivent « *être de nature permanente* ».

Le présent article prend le parti de mettre en place un dispositif de transposition en droit interne de la règle de solde structurel du TSCG selon des modalités conçues pour que la loi organique se contente de regrouper des règles de procédure, selon le souci exprimé par le ministre de l'économie et des finances : « *Par nature, ce projet de loi ne comporte que des règles de procédure, une loi organique n'ayant pas pour objet d'établir des règles de fond. Il n'énonce pas de règle d'or en tant que telle. J'y insiste car je sais l'importance du sujet pour beaucoup d'entre vous. C'est d'ailleurs ce qui fait la spécificité de notre approche. Là où la majorité précédente voulait inscrire une règle d'or dans la Constitution, ce qui aurait de facto amoindri le rôle du*

*Parlement, nous avons souhaité soumettre à la représentation nationale un dispositif qui préserve les prérogatives du Parlement et donnera de la vitalité à ses débats »<sup>1</sup>.*

A cette fin, le présent article dispose que :

*« (...) la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.*

*« Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité mentionné au premier alinéa, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale (...) ».*

Il résulte de ce choix que le principe d'un objectif de moyen terme (OMT) et d'une trajectoire pour l'atteindre figure dans la loi organique, au présent article, mais que le niveau de l'OMT et les différentes étapes intermédiaires de la trajectoire figureront dans les lois de programmation des finances publiques qui seront examinées tous les deux ans par le Parlement.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu de l'audition du ministre figurant sur le site Internet de l'Assemblée nationale.*

## ARTICLE 2

### **Fixation en loi de programmation de diverses orientations pluriannuelles des finances publiques**

**Commentaire :** le présent article fixe les dispositions devant obligatoirement figurer dans la loi de programmation des finances publiques, autres que celles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>.

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

##### **A. LE DOMAINE OBLIGATOIRE DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

Le présent article prévoit que les « *orientations pluriannuelles des finances publiques* » – par nature non juridiquement contraignantes, en particulier vis-à-vis des LF et LFSS – figurant dans les LPFP comprennent :

« 1° *Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État, pour les prélèvements sur les recettes de l'État ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ;*

2° *L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;*

3° *L'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales ;*

4° *Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;*

5° *L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 16 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité. »*

A l'exception du 5°, relatif au mécanisme de correction – qui n'existe pas actuellement –, ces éléments figurent déjà dans la LPFP 2011-2014, comme le montre le tableau ci-après.

**Les dispositions obligatoires des LPFP prévues par le présent article : comparaison avec la LPFP 2011-2014**

<b>Présent article</b>	<b>Article correspondant de la LPFP 2011-2014</b>
1° Dépenses de l'Etat	5
2° Dépenses des ROB et ONDAM	8
3° Plancher de mesures nouvelles sur les recettes	9
4° Plafonds de crédits des missions	6
5° Modalités des mesures de correction et de prise en compte des circonstances exceptionnelles	[apport du présent projet de loi organique]

ROB : régimes obligatoires de base de sécurité sociale. ONDAM : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Source : commission des finances

**B. LE DOMAINE FACULTATIF « PLURIANNUEL » DES LOIS DE PROGRAMMATION**

Le présent article instaure en outre un domaine facultatif « pluriannuel » des LPFP, indiquant que la LPFP « *peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ».

Ce domaine facultatif « pluriannuel », par nature juridiquement non contraignant, s'ajoute au domaine facultatif « pérenne » et juridiquement contraignant prévu par l'article 4 du présent projet de loi organique<sup>1</sup>.

A l'initiative du rapporteur de sa commission spéciale, notre collègue député Christian Eckert, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels au présent article.

---

<sup>1</sup> Article 4 du présent projet de loi organique : « la loi de programmation des finances publiques peut, en outre, comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement dans ce domaine. 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 ».

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conformément au parti pris de faire figurer dans la loi organique uniquement des règles de procédure, le présent projet de loi organique ne fixe pas la durée maximale de « dérapage » autorisée par rapport à la trajectoire de solde structurel et renvoie ce point à la loi de programmation des finances publiques.

Ainsi, son 5° prévoit simplement que les LPFP comprennent *« l'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, (...) ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 »* du TSCG.

L'article 4 du projet de LPFP 2012-2017 fixe cette durée à trois années consécutives.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

### ARTICLE 3

## **Période couverte par les orientations définies en loi de programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article prévoit que les lois de programmation des finances publiques fixent des orientations pluriannuelles pour au moins trois ans.**

### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article dispose : « *La loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période représente une durée minimale de trois années civiles* ».

Le tableau ci-après indique la période couverte par les différentes dispositions du projet de LPFP 2012-2017. La période couverte par les dispositions non permanentes est habituellement de 5 ans (2013-2017), y compris en ce qui concerne les dépenses de l'Etat considérées dans leur ensemble. La seule exception concerne la programmation « fine » des dépenses de l'Etat (plafonds de crédits des missions, planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat, concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales), pour laquelle elle est de trois ans (2013-2015).

Cette pratique est conforme à celle des LPFP 2009-2012 et 2011-2014.

#### **La période couverte par les articles du projet de LPFP 2012-2017**

	<b>Article (et objet)</b>	<b>Durée</b>
1	Approbation du rapport annexé	-
2	OMT et soldes effectif et structurel des administrations publiques	5 ans (2013-2017)
3	Dépenses publiques, PO et dette (en points de PIB)	
4	Mécanisme de correction	
5	Dépenses de l'Etat	
6	Stabilisation des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs	
7	Contribution des opérateurs de l'Etat au redressement des finances publiques	
8	Contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques	
9	Dépenses sociales	
10	Plafonds de crédits des missions	
11	Planchers de réduction des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat	
12	Fixation des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	
13	Planchers de mesures nouvelles sur les recettes	5 ans (2013-2017)
14	Affectation des surplus de recettes des LFA et LFSSA à la réduction du déficit public	

Article (et objet)		Durée
15	Durée limitée des créations ou extensions de niches fiscales ou sociales (devant figurer dans le texte qui les institue)	
16	Evaluation socio-économique préalable des projets d'investissements civils (Etat, ses établissements publics, établissements publics de santé, structures de coopération sanitaire)	Dispositions permanentes
17	Evaluation annuelle de 20 % des niches fiscales et sociales	
18	Annexion au projet de loi de finances de l'année d'un rapport sur les comptes publics	
19	Bilan annuel de la mise en œuvre de la LPFP	
20	Rapport sur les taxes affectées aux opérateurs (avant le 30 juin 2013)	
21	Abrogation de la LPFP 2011-2014, sauf : <i>son article 12 (interdiction du recours à l'emprunt pour les opérateurs de l'Etat)</i> <i>son article 14 (vote du Parlement sur les projets de programme de stabilité)</i>	

Source : commission des finances

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il sera vraisemblablement nécessaire d'adopter, au cours de la présente législature, deux LPFP en plus du projet de LPFP 2012-2017.

En effet, selon la pratique des deux premières LPFP et du projet de LPFP 2012-2017, la programmation du budget de l'Etat couvre seulement trois années, la dernière ne correspondant pas à des plafonds « fermes » dans le cas des missions.

### La programmation triennale\* du budget de l'Etat dans les prochaines LPFP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LPFP 2009-2012	X	X	X								
LPFP 2011-2014			X	X	X						
Projet de LPFP 2012-2017 (automne 2012)					X	X	X				
Deuxième LPFP de la législature (automne 2014)							X	X	X		
Troisième LPFP de la législature (automne 2016)									X	X	X

\* On suppose que le caractère triennal de la programmation des dépenses de l'Etat (non précisé dans le présent projet de loi organique) est maintenu.

Source : commission des finances

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**



#### ARTICLE 4

### **Faculté de prévoir des dispositions normatives en loi de programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article prévoit que les lois de programmation des finances publiques peuvent comprendre des règles normatives relatives à la gestion des finances publiques.**

Les deux premières lois de programmation des finances publiques comprennent, outre des dispositions programmatiques qui sont par nature non normatives, des dispositions ayant une portée juridique.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, « *les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012* ». A contrario, sont normatifs les articles 11 (suivi des niches fiscales et sociales) et 12 (bilan annuel et mesures correctives éventuelles).

De même, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, « *les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014* ». Etaient ainsi normatifs les articles 12 (interdiction pour les ODAC d'emprunter à plus de 12 mois), 13 (information du Parlement sur les dépenses fiscales et les niches sociales), 14 (transmission du projet de programme de stabilité au Parlement), 15 (application et suivi de la LPFP), 16 (abrogation de la LPFP 2009-2012). En revanche, l'article 10, limitant à quatre années la durée des créations ou extensions de dépenses fiscales ou de niches sociales, n'était pas normatif.

Dans la continuité des précédentes programmations, le présent article dispose que « *La loi de programmation des finances publiques peut, en outre, comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement dans ce domaine. 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.*

« *Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.* »

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 5

### **Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article fixe le contenu du rapport annexé aux LPFP.**

#### **I. LE DROIT ACTUEL**

La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 et la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 comprennent chacune un rapport annexé de plusieurs dizaines de pages.

Des informations importantes y figurent. En particulier, les hypothèses économiques et l'évolution du solde structurel se trouvent non dans le dispositif, mais dans le rapport annexé.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoyait, dans sa rédaction initiale, que les rapports annexés aux lois de programmation des finances publiques comprennent nécessairement les informations suivantes :

« 1° *Les hypothèses et méthodes retenues pour établir la programmation ;*

« 2° *Pour chacun des exercices de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des sous-secteurs des administrations publiques, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;*

« 3° *Les réformes et mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;*

« 4° *Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;*

« 5° *Les projections de finances publiques à politique inchangée, au sens de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;*

« 6° *L'effort structurel au titre de chacun des exercices de la programmation, entendu comme l'incidence des mesures nouvelles sur les*

*recettes et l'analyse de la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel, ainsi que la décomposition de cet effort par sous-secteur des administrations publiques et les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;*

*« 7° Les hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à la programmation des finances publiques ».*

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté treize amendements au présent article, dont dix lors de l'examen par la commission spéciale et trois lors de l'examen en séance publique.

Tout d'abord, à l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale a adopté, outre sept amendements rédactionnels ou de précision, trois amendements prévoyant :

- que le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques « *donn(e) lieu à approbation du Parlement* » (ce qui, s'agissant d'un rapport annexé à une loi, peut être considéré comme une précision<sup>1</sup>) ;

- que le rapport annexé indique les modalités de calcul du solde structurel et de l'effort structurel.

Ensuite, en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, outre deux amendements rédactionnels du rapporteur, un amendement de nos collègues députés François de Rugy et Eva Sas, prévoyant que le rapport annexé aux LPFP comprend « *les hypothèses d'évolution de la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens* », afin que le rapport annexé aux LPFP prenne en compte, notamment, les enjeux climatiques<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un rapport annexé à une loi est approuvé par un article du dispositif. Ainsi, les rapports annexés à la LPFP 2009-2012 et 2011-2014 ont été approuvés par les articles 3 et 2 de la loi concernée. Le rapport annexé à la LPFP 2011-2014 avait d'ailleurs été amendé par le Sénat.

<sup>2</sup> L'exposé des motifs indique qu'il s'agit de ceux actuellement définis dans la stratégie « Europe 2020 » : augmentation du taux d'emploi, accroissement de l'effort de recherche et développement, objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique, réduction du taux de pauvreté, amélioration des niveaux d'éducation.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances a modifié cet article pour préciser que le rapport annexé indique non seulement les hypothèses de croissance du PIB potentiel, mais plus généralement les hypothèses de PIB potentiel, ce qui comprend en particulier son niveau.

Le rapport annexé devrait en outre présenter et justifier les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne. En effet, l'adoption de règles budgétaires communes en Europe doit dans la mesure du possible s'accompagner d'outils communs de mesure du respect des règles.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 5 BIS

### **Principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article affirme que les LPFP doivent se conformer au principe de sincérité.**

Le présent article, inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, prévoit que « *la loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

La rédaction est proche de celle de l'article 32 de la LOLF, qui dispose : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

En pratique, le présent article ne modifie pas le droit existant.

En effet, la sincérité des textes financiers est un principe à valeur constitutionnelle, exprimé par le Conseil constitutionnel dès 1993 pour les lois de finances et 1999 pour les lois de financement de la sécurité sociale. Ce n'est qu'ensuite qu'il a été inscrit dans la LOLF et la LOLFSS.

Dans le cas particulier des lois de programmation des finances publiques, la décision n° 2012-653 DC du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 comprend un considérant 27 ainsi rédigé : « *27. Considérant que le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place ;* ».

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 6

### **Introduction d'un article liminaire aux lois de finances de l'année et lois de finances rectificatives présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques**

**Commentaire : le présent article institue un article liminaire dans les lois de finances initiales et les de finances rectificatives.**

Actuellement, la structure des lois de finances résulte de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit qu'elles comprennent deux parties :

- la première autorise la perception des ressources de l'Etat et comporte, notamment, les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année, ainsi que les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un « *tableau d'équilibre* » ;

- la seconde fixe notamment, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ainsi que, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois. Elle peut en outre comporter, entre autres, des dispositions fiscales qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

Selon l'article 42 de la LOLF, « *la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ».

Le présent article, déjà présenté dans l'exposé général et auquel l'Assemblée nationale a apporté cinq modifications rédactionnelles, prévoit que les lois de finances comportent un article liminaire relatif à l'équilibre structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques.

Il est ainsi rédigé :

« *La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.*

*« Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.*

*« Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. »*

Le présent article n'indique pas les conséquences d'une éventuelle non adoption de l'article liminaire. Votre commission des finances a modifié l'article 17 A de façon à préciser ce point.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 6 BIS

### **Introduction d'un article liminaire aux lois de règlement présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques**

#### **Commentaire : le présent article instaure un article liminaire pour les lois de règlement.**

Le présent article, inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, prévoit que *« la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué »*.

Il constitue le « pendant » de l'article 6, qui instaure un article liminaire dans le cas des lois de finances de l'année et des lois de finances rectificatives.

Il rejoint une pratique de votre commission des finances qui, depuis plusieurs années, inscrit son examen du projet de loi de règlement dans le cadre plus global de la mise en œuvre de la programmation des finances de l'ensemble des administrations publiques telle qu'elle figure dans les lois de programmation et dans les programmes de stabilité.

Cette évolution pourra contribuer à remédier au désintérêt persistant que suscite la loi de règlement. Comme votre rapporteur le faisait remarquer lors de la discussion au Sénat du projet de loi de règlement des comptes de l'année 2001, le 17 juillet 2012, *« au sein de la commission des finances, nous avons depuis longtemps le souci de resituer l'exécution du budget de l'État, sur laquelle porte le projet de loi de règlement, dans le cadre plus vaste des finances publiques dans leur ensemble. En effet, ce qui compte à la fois du point de vue du droit communautaire et du point de vue des observateurs extérieurs, ce sont non pas les performances budgétaires du seul État mais celles de la France, collectivités territoriales et sécurité sociale comprises »*.

Cependant, *« l'exécution du budget de l'État doit être analysée dans le cadre global de l'évolution des finances publiques. Cela implique, en même temps que nous analysons le projet de loi de règlement, de regarder comment a été exécuté le programme de stabilité. Le Gouvernement nous a transmis la semaine dernière le bilan qu'il doit réaliser chaque année. Mais ces éléments*



*– reconnaissons-le – ne sont pas suffisants car les programmes de stabilité eux-mêmes ne sont pas assez précis puisqu'ils ne ventilent pas les objectifs de dépenses et de recettes par catégorie d'administrations publiques. Par conséquent, en exécution, il ne nous est pas possible de savoir d'où viennent les dérapages ou les bonnes surprises. Comme nous attachons beaucoup d'importance à cette question, je tiens à vous dire, monsieur le ministre, que la commission des finances est à votre disposition pour approfondir ce sujet et, si besoin était, pour préciser ses attentes ».*

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 7

### **Création d'un rapport annexé aux projets de loi de finances de l'année et de loi de financement de la sécurité sociale**

**Commentaire : le présent article instaure un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant une évaluation prévisionnelle de l'effort structurel pour les sous-secteurs des administrations publiques et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale.**

#### **I. LE DROIT ACTUEL**

##### ***A. LE RAPPORT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FINANCIER ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE***

L'article 50 de la LOLF prévoit un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, habituellement dénommé rapport économique, social et financier (RESF).

#### **L'article 50 de la LOLF**

*« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.*

*« Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes. »*

## ***B. LES DEUX RAPPORTS JOINTS AU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE L'ANNÉE***

L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit, quant à lui, deux rapports joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année :

- son I prévoit un « *rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir* » ;

- son II prévoit un « *rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos* ». Il précise que « *ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit* ».

Le III de l'article L.O. 111-4 précité fixe ensuite la liste des annexes jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

En pratique, les rapports prévus par les I et II constituent respectivement les annexes B et A du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article prévoit que sont joints au **projet de loi de finances** et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année deux rapports :

- dans le cas du **projet de loi de finances** de l'année, une évolution prévisionnelle de l'effort structurel (pour l'ensemble des administrations publiques) et du solde effectif (par sous-secteur) ;

- dans le cas du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, un rapport indiquant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements prévoyant que ces rapports sont, respectivement, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année et l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Elle a en outre adopté quatre amendements rédactionnels.

Toujours à l'initiative du rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels en séance publique.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Il est utile que le rapport économique, social et financier annexé au PLF de l'année indique l'évolution prévisionnelle de l'effort structurel pour l'ensemble des administrations publiques. Il s'agit en effet d'une notion essentielle au pilotage des finances publiques.

On rappelle toutefois que l'effort structurel peut d'ores et déjà être calculé à partir des données figurant dans les documents budgétaires et les programmes de stabilité.

L'intérêt d'une disposition analogue relative aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est moins évident. En effet, l'effort structurel est la somme (en points de PIB) des mesures nouvelles sur les recettes et de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel. Dans le cas de l'ensemble des administrations publiques, la croissance spontanée des dépenses est proche de la croissance potentielle (de l'ordre de 1,5 % en volume dans chaque cas), de sorte que la partie « dépenses » de l'effort structurel correspond à peu près aux économies réalisées sur les dépenses par rapport à leur croissance spontanée. Dans le cas des administrations de sécurité sociale en revanche, la croissance spontanée des dépenses serait selon l'inspection générale des finances<sup>1</sup> de l'ordre de 1,75 % en volume. Une croissance des dépenses des régimes obligatoires de base de 1,5 % en volume correspond donc à un effort structurel à peu près nul, alors qu'elle implique des économies correspondant à 0,25 % des dépenses, soit (pour des dépenses de l'ordre de 450 milliards d'euros) environ un milliard d'euros. Il conviendra donc de présenter les choses de manière suffisamment claire pour éviter les confusions entre effort structurel sur les dépenses et mesures d'économies.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> *Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 de mai 2012 sur la maîtrise des dépenses de l'Etat.*

## CHAPITRE PREMIER BIS

### DISPOSITIONS RELATIVES AU DIALOGUE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE AVEC LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

#### ARTICLE 7 BIS

#### Organisation des débats au Parlement dans le cadre du dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes

**Commentaire : le présent article confirme la possibilité pour le Parlement de débattre de la coordination européenne des politiques budgétaires et économiques.**

A l'initiative de nos collègues députées Elisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères, et Marietta Karamanli, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a inséré le présent article, qui prévoit que *« lorsque le droit de l'Union européenne institue des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires qui comprennent l'échange et l'examen, à échéances périodiques, de documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes, des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat aux dates qui permettent la meilleure information du Parlement »*.

Dans l'exposé sommaire de leur amendement<sup>1</sup>, nos collègues députées indiquent que les procédures visées sont celles des différentes étapes du « semestre européen ».

En séance publique, les mêmes auteurs ont complété le présent article par un alinéa ajoutent que *« des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits »*

---

<sup>1</sup> « En 2011, dans le cadre de l'ensemble de règlements et de directives communautaires constituant le « Six pack », un « semestre européen pour la coordination des politiques économiques » a été institué. Dans ce cadre, un certain nombre de moments de dialogue sont formalisés entre les gouvernements et les institutions européennes : fin novembre, la Commission publie son « examen annuel de croissance » ; en mars, le Conseil européen formule des orientations stratégiques pour les politiques économiques ; fin avril, au plus tard, chaque État communique son programme de stabilité qui détaille sa trajectoire budgétaire ; début juin, la Commission présente ses propositions d'avis et éventuellement des recommandations sur chaque programme national ; en juin ou début juillet, le Conseil (des ministres) examine ces recommandations et le Conseil européen les approuve, puis le Conseil les adopte formellement. »

*excessifs sur le fondement de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».*

Cet article n'a pas de portée juridique, puisqu'il se contente de confirmer la possibilité d'organiser des débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur des sujets relatifs à l'Union européenne – en l'occurrence, sur les procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires et sur les décisions du Conseil relatives à la France dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Par ailleurs, il est dans une large mesure satisfait par l'article 14 de la LPFP 2011-2014 qui, à l'initiative du Sénat, dispose : « *A compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote* ». Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 ne prévoit pas d'abroger cette disposition.

Cet article exprime toutefois une volonté politique, dans le prolongement de la résolution adoptée par le Sénat 6 mars 2012<sup>1</sup>, proposant de charger la COSAC d'organiser une conférence interparlementaire réunissant des représentants du Parlement européen et des commissions concernées des parlements nationaux, « *aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique* » ; ainsi que de la résolution analogue<sup>2</sup> adoptée le 26 septembre 2012 par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Résolution n° 106 (2011-2012).

<sup>2</sup> N° 203, 25 septembre 2012.

## **CHAPITRE II**

### **DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

#### *ARTICLE 8*

#### **Création d'un Haut Conseil des finances publiques**

**Commentaire : le présent article fixe le statut et la composition du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose d'instaurer un Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dont il fixe le statut et la composition.

Le HCFP a été présenté ci-avant dans l'exposé général.

#### **II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté dix amendements au présent article, dont neuf à l'initiative du rapporteur de sa commission spéciale, notre collègue député Christian Eckert.

Les principaux amendements adoptés tendent à préciser que le mandat des magistrats de la Cour des comptes membres du HCFP est renouvelable une fois, que les conditions de remplacement des membres du HCFP s'appliquent notamment au cas de cessation des fonctions en raison d'incapacité ou de manquement grave et que l'autorité ayant désigné un membre du HCFP ne peut mettre fin à ses fonctions en cas d'incapacité ou de manquement grave qu'après avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres (et non à la majorité simple).

Ils prévoient également que le mandat de membre du HCFP est incompatible avec des fonctions électives non seulement nationales, mais aussi locales, et le renouvellement des membres du HCFP par moitié tous les 30 mois (selon des modalités fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 15).

En outre, le nombre de membres du HCFP passerait de neuf à onze, par l'ajout d'un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental, et du directeur général de l'Insee.

Enfin, à l'initiative de notre collègue député Christophe Caresche, le présent article prévoit que les membres du HCFP nommés par le président d'une Assemblée ou d'une commission des finances le sont « *après leur audition publique par la commission des finances de l'assemblée concernée* ».

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. LA COMPOSITION DU HCFP DOIT ÊTRE STABILISÉE***

Un équilibre a été trouvé et il convient de ne pas modifier encore la composition du HCFP.

En particulier, la décision de nos collègues députés d'accroître le nombre de membres a pour effet de faire perdre, mais d'un d'un siège seulement, à la Cour des comptes la majorité au sein du HCFP. Le Président du Haut Conseil reste, de droit, le Premier président de la Cour des comptes.

S'agissant des membres nommés par les assemblées parlementaires, la composition du HCFP actuellement prévue permet une représentation paritaire des membres de la majorité et de l'opposition. En effet, dans les deux chambres du Parlement la présidence des commissions des finances est exercée par un membre de l'opposition<sup>1</sup>.

#### ***B. LE RÔLE DES MEMBRES DU HCFP CONSISTERA À SE PRONONCER SUR LE RESPECT D'UNE RÈGLE PRÉCISÉMENT DÉFINIE***

Le HCFP ne se prononcera pas sur tous les sujets relatifs aux finances publiques, mais sera un organisme indépendant chargé d'indiquer, dans des circonstances définies, si une règle est ou non respectée.

La fonction du HCFP ne devra pas consister à faire des recommandations en matière de politique de finances publiques. En particulier, il ne s'agira pas pour lui d'indiquer sur quelle(s) catégorie(s) d'administrations publiques devra porter l'effort d'ajustement.

---

<sup>1</sup> Sans toutefois que cela soit spécifié par le règlement du Sénat.



Il importe en revanche que les membres du HCFP soient techniquement compétents, et perçus comme tels. Le HCFP sera en effet un organisme économique spécialisé dans deux domaines : les prévisions de croissance et l'appréciation du respect de la trajectoire de solde structurel. Par ailleurs, la proposition de règlement du *two-pack* relatif aux plans budgétaires nationaux, actuellement en cours de discussion, fera de la compétence technique de ses membres une obligation juridique<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cette proposition de règlement définit, dans l'état actuel de sa rédaction, les « prévisions macroéconomiques indépendantes », comme des « prévisions macroéconomiques réalisées ou avalisées par un organisme indépendant et techniquement compétent jouissant d'une autonomie fonctionnelle (...) ».

*ARTICLE 8 BIS (nouveau)*

**Modalités de détermination, par le Haut Conseil des finances publiques, de ses prévisions de croissance et de ses estimations de solde structurel**

**Commentaire : le présent article précise les modalités de détermination, par le HCFP, de ses prévisions de croissance et de ses estimations de solde structurel.**

Le 1° du présent article incite à la convergence des modes de calcul du solde structurel. Il tire les conséquences de la logique du dispositif du présent projet de loi organique, qui repose sur l'élaboration d'une trajectoire de solde structurel, fondée sur une hypothèse de PIB potentiel considérée comme réaliste (puisque résultant d'un vote du Parlement, sur proposition du Gouvernement et après avis du Haut Conseil des finances publiques) et à partir de laquelle sont déduits les efforts à produire en recettes et en dépenses.

Dans ces conditions, il est cohérent de mesurer le respect de la trajectoire à l'aune des hypothèses qui ont été retenues pour la construire. Retenir d'autres hypothèses reviendrait à affaiblir l'exercice de la programmation (puisque, à chaque changement d'hypothèses, il faudrait recalibrer les efforts).

En conséquence, cet article propose que, si le HCFP choisissait dans un avis de se référer à une estimation du PIB potentiel différente de celle figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques (LPFP), il devrait publier sa méthodologie.

Ces points ont été présentés de manière détaillée dans l'exposé général.

Le 2° du présent article prévoit que, lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, le HCFP tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.

En effet, en matière de prévisions de croissance, l'expérience du Royaume-Uni montre que la création d'un organisme indépendant n'aboutit pas toujours à faire disparaître le biais optimiste des prévisions sur lesquelles sont fondées les programmations. Ainsi, l'*Office for Budget Responsibility* retient systématiquement des hypothèses de croissance de l'ordre de 3 % pour les dernières années de la programmation.

Comme cela été indiqué ci-avant dans l'exposé général, en France, depuis la fin des années 1990, les prévisions de croissance pour l'année suivante associées aux projets de loi de finances ont été en moyenne

supérieures de 0,3 point à la prévision du consensus des conjoncturistes, et de 0,7 point à la croissance observée. Les hypothèses de croissance associées aux trois années suivantes, couvertes par les programmes de stabilité, ont quant à elles été supérieures d'au moins 0,5 point à la croissance potentielle, telle qu'elle était alors habituellement évaluée. Ce biais optimiste systématique a faussé la sincérité globale des textes financiers et des programmations de la décennie écoulée.

On observe par ailleurs que le « consensus des conjoncturistes », qui est constitué de la moyenne des prévisions des organismes publiant des prévisions de croissance, n'a pas de biais optimiste ou pessimiste. Si au cours de la décennie écoulée il a surestimé la croissance d'environ 0,4 point en moyenne, c'est à cause de la récession de 2009.

Le présent article propose donc de s'assurer que le HCFP, lorsqu'il émet un avis sur les prévisions de croissance et quelle que soit la position qu'il prendra en définitive, tienne compte des prévisions de croissance effectuées par les organismes figurant sur une liste qu'il aura établie. De cette façon, si le HCFP décide de s'aligner sur un éventuel « biais optimiste » des prévisions gouvernementales, il devra en exposer les raisons.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article additionnel.**

*ARTICLE 9*

**Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de programmation des finances publiques**

**Commentaire : le présent article prévoit que le HCFP rend un avis au sujet des projets de LPFP.**

Le présent article prévoit que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de LPFP et sur la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement transmet au HCFP le projet de LPFP au moins une semaine avant que le Conseil d'Etat en soit saisi.

Elle a en outre adopté deux amendements rédactionnel et de précision.

Votre commission des finances a modifié le présent article pour prévoir que l'avis du HCFP dans le cas des projets de LPFP, porte non seulement sur les prévisions macroéconomiques, mais aussi sur l'estimation du PIB potentiel.

En effet, la détermination du niveau du solde structurel dépend essentiellement de l'estimation du PIB potentiel que l'on retient. En outre, l'effort structurel figurant dans la programmation ne sera crédible, et aura les effets escomptés en matière de réduction du déficit structurel, que s'il est calculé en fonction d'une hypothèse réaliste de PIB potentiel.

Si l'hypothèse de PIB potentiel est trop optimiste, les efforts résultant de la croissance des dépenses et des mesures nouvelles sur les recettes seront « sous-calibrés » et leur respect ne permettra pas d'atteindre, autrement qu'« optiquement », les objectifs de réduction du déficit structurel.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

*ARTICLE 10*

**Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de finances de l'année et des lois de financement de la sécurité sociale de l'année**

**Commentaire : le présent article prévoit un avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.**

*Le présent article prévoit qu' « au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence de ce projet, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ».*

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement transmet au HCFP les informations nécessaires au moins une semaine avant que le Conseil d'Etat soit saisi du projet de loi de finances de l'année.

Elle a en outre adopté deux amendements rédactionnels et un amendement de précision.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 11*

**Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de finances rectificatives et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale**

**Commentaire : le présent article prévoit que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) peut rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances rectificatives et projets de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.**

Le présent article prévoit que dans le cas des prévisions macroéconomiques associées aux projets de lois de finances rectificatives et projets de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale, le HCFP peut rendre un avis.

Le fait qu'il n'y soit pas obligé s'explique par de possibles contraintes de délai.

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que lors du dépôt d'un PLFR, le Gouvernement transmet au HCFP non seulement ses prévisions macroéconomiques, mais aussi les éléments devant lui permettre d'apprécier la cohérence du PLFR et de la trajectoire de solde structurel de la LPFP.

Elle a en outre adopté deux amendements rédactionnels.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 12*

**Compétences du Haut Conseil des finances publiques en cas de révision des prévisions macroéconomiques lors de l'examen au Parlement des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale**

**Commentaire : le présent article prévoit un avis facultatif du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur les révisions des prévisions macroéconomiques lors de l'examen d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.**

Le présent article prévoit que si, au cours de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement révisé ses prévisions macroéconomiques, le HCFP peut rendre un avis public sur celles-ci (sans y être toutefois obligé).

Comme dans le cas des projets de lois de finances rectificatives, le fait que le HCFP puisse décider de rendre ou non un avis s'explique par de possibles contraintes de délai.

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que le HCFP peut se prononcer en cas de révision des prévisions macroéconomiques non seulement si celle-ci se produit lors de la discussion d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi si elle se produit lors de celui d'un projet de loi de programmation des finances publiques.

Elle a en outre adopté un amendement rédactionnel.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

### ARTICLE 13

#### **Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des programmes de stabilité**

**Commentaire : le présent article prévoit un avis du HCFP sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de programmes de stabilité.**

Le présent article prévoit que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité. A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que l'avis du HCFP sur les prévisions macroéconomiques associées aux projets de programmes de stabilité est rendu public *« au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne »*.

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement de précision du rapporteur, lors de l'examen du texte en séance publique.

La disposition, insérée par nos collègues députés, selon laquelle l'avis du HCFP est rendu public *« au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne »*, a pour objet de permettre au Parlement de disposer de l'avis du HCFP quand il se prononce sur le projet de programme de stabilité.

L'article 14 de la LPFP 2011-2014, inséré à l'initiative du Sénat, prévoit : *« A compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote »*.

La date limite de transmission du programme de stabilité est fixée au 30 avril, de sorte que l'amendement de nos collègues députés prévoit concrètement que l'avis du HCFP est rendu public au plus tard à la mi-avril de façon à ce que le Parlement en dispose pour compléter son propre examen des projets de programmes de stabilité.

La commission des finances du Sénat a publié trois rapports d'information sur des programmes de stabilité, portant sur les programmes de



stabilité de février 2006<sup>1</sup>, avril 2011<sup>2</sup> et avril 2012<sup>3</sup>. Ce dernier rapport d'information figure sur le site Internet de la Commission européenne<sup>4</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Philippe Marini, rapport d'information n° 314 (2005-2006), 12 avril 2006.

<sup>2</sup> Philippe Marini, rapport d'information n° 456 (2010-2011), 26 avril 2011.

<sup>3</sup> Nicole Briq, rapport d'information n° 501 (2011-2012), 17 avril 2012.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

*ARTICLE 13 BIS (nouveau)*

**Avis du HCFP sur les projets de documents adressés à l'Union européenne autres que les programmes de stabilité**

**Commentaire : le présent article prévoit un que le HCFP peut rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de documents européens autres que les programmes de stabilité.**

Le présent article prévoit que le HCFP peut rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées à des projets de documents publics devant être adressés à une institution de l'Union européenne autres que les projets de programmes de stabilité.

En effet, le droit européen, en évolution permanente depuis l'année dernière, prévoit la transmission d'un nombre croissant de documents aux autorités communautaires : le *two-pack*, en cours d'examen, prévoit des « *plans budgétaires nationaux* », des « *plans budgétaires à moyen terme* », des rapports spécifiques aux Etats faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif ; le TSCG y ajoute des « *programmes de partenariat budgétaire et économique* » dont le contenu demeure à préciser par le droit communautaire.

Le caractère optionnel de cet avis vient de la nécessité d'éviter que la multiplication, et donc la banalisation, des avis du HCFP, en réduise l'impact.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article additionnel.**

*ARTICLE 14*

**Moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques**

**Commentaire : le présent article fixe les moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).**

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit :

- que le HCFP peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique ;

- qu'il peut faire appel à des organismes ou à des personnalités extérieurs à l'administration ;

- que le Gouvernement répond aux demandes d'information qu'il lui adresse dans le cadre de la préparation de ses avis.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 14 BIS*

**Audition du Haut Conseil des finances publiques par les commissions parlementaires**

**Commentaire : le présent article prévoit que le président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) peut être auditionné par les commissions des finances du Parlement.**

Le présent article, inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Pierre-Alain Muet et de plusieurs autres collègues, prévoit que « *le président du Haut Conseil des finances publiques peut être entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

Cet article est essentiel. Votre commission des finances l'a modifié pour préciser que le président du HCFP *est* entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat (la rédaction actuelle suggérant qu'il s'agit d'une simple faculté de sa part).

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## ARTICLE 15

### **Renvoi à un décret en Conseil d'État**

**Commentaire : le présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).**

Le présent article, issu d'une rédaction proposée notre collègue député Christian Eckert, rapporteur au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, prévoit que « *les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques sont précisées par décret en Conseil d'État* ».

La possibilité que les modalités de fonctionnement du HCFP relèvent d'un décret en Conseil d'Etat constitue une anomalie. Un tel décret serait incompatible avec l'indépendance du HCFP.

Votre commission des finances a modifié cet article pour fixer les principales modalités de ses délibérations (comme la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature), et prévoir qu'il établit et rend public son règlement intérieur (comme la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits). En cas de partage égal des voix, celle de son président serait prépondérante.

Afin que les avis du HCFP soient les plus légitimes possible, il est précisé que ses membres sont tenus au secret sur ses délibérations et qu'il ne peut publier d'opinion dissidente.

Enfin, le HCFP ne pourrait délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par le présent projet de loi organique. En effet, s'il le faisait, il pourrait être perçu comme un commentateur parmi d'autres de la politique de finances publiques et l'autorité de ses avis en serait affaiblie. Si, au contraire, l'objectif du présent projet de loi organique étant atteint, l'autorité du Haut Conseil était grande, il importerait de veiller à ce qu'il ne puisse pas être perçu comme se substituant au Gouvernement et au Parlement pour la détermination de la politique de finances publiques.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

## CHAPITRE III

### DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION

#### ARTICLE 16

#### **Création d'un mécanisme de correction des écarts à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire de solde structurel**

**Commentaire : le présent article fixe les principales caractéristiques du mécanisme de correction.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le mécanisme de correction a été présenté dans l'exposé général.

Schématiquement, le dispositif proposé par le texte initial, comme par celui adopté par l'Assemblée nationale, est le suivant.

Au printemps d'une année donnée, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) examine le solde structurel de l'année précédente, et constate, le cas échéant, un écart par rapport à la trajectoire figurant dans la LPFP.

Un écart est considéré comme « *important* » lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le Gouvernement « *tient compte* » d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Le flou de cette expression vient notamment du fait que le présent projet de loi organique ne peut constitutionnellement contraindre le contenu des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale.

#### **II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, présentés conjointement par le rapporteur et le président de la commission des finances, prévoyant que l'avis du HCFP sur l'exécution de

l'année précédente serait rendu en vue non du débat d'orientation des finances publiques, mais de l'examen du projet de loi de règlement, et que c'est à cette occasion que le Gouvernement exposerait les raisons d'éventuels « *écarts importants* » (il présenterait en revanche toujours les mesures de correction envisagées dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques).

L'Assemblée nationale a en outre adopté 14 amendements rédactionnels ou de précision.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. SÉCURISER LE DÉCLENCHEMENT DU MÉCANISME DE CORRECTION AUTOMATIQUE***

La notion de solde structurel fait l'objet d'appréciations diverses de la part des économistes. Elle est même fluctuante dans le temps, pour une année donnée, en fonction de l'évaluation de la perception du niveau du PIB potentiel.

Pourtant, le projet de loi organique attache des conséquences juridiques à cette notion de solde structurel puisque, si le Haut Conseil des finances publiques constate un écart important par rapport à la trajectoire, le mécanisme de correction automatique sera déclenché et le Parlement devra adopter des mesures pour corriger en tout ou partie l'écart.

Votre commission des finances a adopté différents amendements destinés à sécuriser la mise en œuvre du mécanisme de correction automatique en précisant les conditions dans lesquelles seront élaborées les hypothèses de PIB potentiel retenues pour établir puis pour suivre la mise en œuvre de la programmation.

#### ***B. PRÉCISER LA PROCÉDURE EN CAS DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES***

Votre commission des finances a modifié cet article pour préciser la clause de circonstances exceptionnelles.

L'article 16, dans sa rédaction actuelle, propose que les décisions permettant de faire face à des circonstances exceptionnelles puissent être prises sans que ces circonstances exceptionnelles aient été établies. C'est seulement au printemps de l'année suivante que le HCFP, constatant un dérapage, pourrait le justifier en invoquant les circonstances exceptionnelles.

Cet amendement a pour objet de formaliser la décision politique de s'écarter délibérément de la trajectoire de solde structurel pour faire face à des circonstances exceptionnelles :

- le Gouvernement pourrait consulter le HCFP sur le point de savoir si les circonstances exceptionnelles sont réunies ;

- si le Gouvernement décidait de présenter des mesures conduisant à s'écarter de la trajectoire de solde structurel, le Parlement devrait acter les circonstances exceptionnelles en adoptant une disposition en ce sens dans l'article liminaire de la loi de finances dans laquelle ces mesures sont inscrites ;

- le Gouvernement présenterait un nouveau projet de LPFP quand les circonstances exceptionnelles auraient disparu.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**



## CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

#### ARTICLE 17 A

*(Art. 34, 37, 50, 51, 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ; art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale)*

#### Coordinations

**Commentaire : le présent article comprend diverses dispositions de coordination avec la LOLF et le code de la sécurité sociale.**

Le présent article, adopté par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, comprend diverses dispositions de coordination avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le code de la sécurité sociale.

Le présent article est essentiel à la lisibilité du dispositif. En particulier, il modifie l'article 34 de la LOLF, relatif au contenu des lois de finances de l'année, afin d'y préciser qu'elles comprennent, avant la première partie, l'article liminaire instauré par l'article 6 du présent projet de loi organique.

Votre commission des finances a complété le dispositif en modifiant l'article 42 de la LOLF par une disposition prévoyant que les première et seconde parties d'un PLF peuvent être mises en discussion devant une assemblée sans que l'article liminaire ait été adopté.

En effet, dès lors que l'article liminaire ne conditionne pas l'équilibre du projet de loi de finances, il n'y a pas lieu de prévoir une procédure analogue à celle selon laquelle la seconde partie d'un projet de loi de finances ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la première.

En revanche, il résulte de l'article 6 du présent projet de loi organique et du présent article que l'article liminaire est un élément obligatoire de la loi de finances : une loi de finances sans article liminaire encourrait la censure du Conseil constitutionnel.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.**

**ARTICLE 17 B**

*(Art. 50 et 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances)*

**Création d'une annexe au projet de loi de finances relative aux comptes publics**

**Commentaire : le présent article instaure une annexe au projet de loi de finances relatives aux comptes publics.**

**I. LE DROIT ACTUEL**

L'article 50 de la LOLF prévoit un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, habituellement dénommé rapport économique, social et financier (RESF).

**L'article 50 de la LOLF**

*« Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.*

*« Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes. »*

L'article 52 de la LOLF prévoit quant à lui que le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, qui peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. En pratique, pour des raisons de délais, ce débat est uniquement organisé au Sénat.

### **L'article 52 de la LOLF**

*« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.*

*« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.*

*« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article, inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, prévoit :

- de supprimer le rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires, annexé au projet de loi de finances de l'année ;
- de replacer les informations concernées dans le rapport économique, social et financier (RESF) ;
- d'enrichir également ce rapport d'éléments relatifs aux relations financières de l'État avec les autres administrations publiques (administrations publiques centrales ; régimes obligatoires de base et, plus généralement, administrations publiques de sécurité sociale ; administrations publiques locales).

La possibilité d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat serait maintenue. Elle concernerait désormais non les seuls prélèvements obligatoires, mais l'ensemble de ces éléments.

### **Les informations relatives aux prélèvements obligatoires dans les « bleus » budgétaires : comparaison du droit existant et du droit proposé par le présent article**

	<b>L'article 52 de la LOLF (supprimé par le II du présent article)</b>	<b>Le texte proposé par le présent article pour remplacer le second alinéa de l'article 50 de la LOLF</b>
Contenu actuel du « rapport PO »	En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année	Ce rapport retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques ainsi que leur évolution. Il comporte

	<b>L'article 52 de la LOLF (supprimé par le II du présent article)</b>	<b>Le texte proposé par le présent article pour remplacer le second alinéa de l'article 50 de la LOLF</b>
	<p>suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.</p> <p>Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.</p>	<p>l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, relatives aux prélèvements obligatoires et envisagées par le Gouvernement.</p>
Dispositions nouvelles relatives aux relations financières de l'Etat avec les autres catégories d'administrations publiques		<p>Ce rapport analyse les relations financières de l'État avec les autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales définies par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté et détaille les dépenses, les recettes, les soldes, l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.</p> <p>Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des régimes obligatoires de base et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale définies par le même règlement.</p> <p>Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par ledit règlement.</p>
Reprise des dispositions du 2 <sup>nd</sup> alinéa de l'article 50 de la LOLF (supprimé)		<p>Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation, qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.</p>
Possibilité d'un débat sur le rapport	<p>Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p>	<p>Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p>

Source : commission des finances

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'inscription dans la LOLF d'un rapport sur les prélèvements obligatoires résulte d'une initiative conjointe des rapporteurs de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale au Sénat, qui souhaitent faire précéder l'examen des lois financières d'un débat consolidé sur les ressources publiques, avant d'évoquer les modalités selon lesquelles ces ressources seraient perçues et utilisées.

Avec l'évolution des règles de gouvernance des finances publiques, tant en Europe qu'en France, et la place désormais prépondérante de la vision consolidée à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, les préoccupations exprimées en 2001 sont désormais pleinement satisfaites.

Aussi, la fusion du rapport économique, social et financier (RESF) et du rapport sur les prélèvements obligatoires (« rapport PO ») doit être perçue comme de nature à enrichir les débats parlementaires.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

*ARTICLE 17 C*

*(Art. 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances)*

**Transmission au Parlement du montant des dépenses fiscales de l'année écoulee au moment du dépôt du projet de loi de règlement**

**Commentaire : le présent article prévoit que le montant des dépenses fiscales soit connu en exécution dès la loi de règlement.**

Le présent article, inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, notre collègue Christian Eckert, propose de modifier l'article 54 de la LOLF, relatif aux documents joints au projet de loi de règlement (PLR), afin de prévoir, d'une part, qu'ils indiquent non seulement « *le développement des recettes du budget général* », mais aussi « *le montant des dépenses fiscales* » et, d'autre part, que les rapports annuels de performances (RAP) comprennent également le montant des dépenses fiscales.

Le présent article apporte une information utile. En effet, actuellement le montant des dépenses fiscales d'une année *n* ne figure en exécution que dans le tome II du fascicule des « Voies et moyens » pour l'année *n+2*. Le présent article permettrait donc au Parlement de disposer de ces informations quelques mois plus tôt, comme votre commission en a souvent émis le souhait.

**Extrait du compte-rendu des débats du Sénat le 17 juillet 2012, lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes de 2011**

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** Il est un sujet auquel on aurait voulu s'intéresser mais pour lequel les données ne seront pas disponibles, nous dit-on, avant le projet de loi de finances pour 2013 : il s'agit des dépenses fiscales, un sujet qui nous est cher, monsieur le président.

**M. Philippe Marini, président de la commission des finances.** Tout à fait, il le reste !

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** Je serais curieux de comprendre pourquoi il n'est pas possible de connaître au mois de juillet, au moins, le coût qu'ont représenté, l'année précédente, les niches fiscales les plus coûteuses.

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**

## ARTICLE 17

### Dispositions diverses et finales

**Commentaire : le présent article fixe les modalités d'entrée en vigueur du présent projet de loi organique.**

Le présent article prévoit que le présent projet de loi organique s'applique à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si l'entrée en vigueur du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est plus tardive, un mois après son entrée en vigueur.

Par ailleurs, jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, pour l'application des articles 6 (article liminaire de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives), 7 (rapports annexés aux PLF et PLFSS indiquant l'effort structurel), 10 (avis du HCFP sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale de l'année) et 16 (mécanisme de correction), les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles définies dans la loi de programmation des finances publiques applicable à cette date, soit le projet de LPFP 2012-2017.

A l'initiative de son rapporteur, notre collègue député Christian Eckert, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel et un amendement corrigeant une erreur de référence (le texte initial se référait à l'article 15, relatif au décret en Conseil d'Etat, et non à l'article 16).

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur, le Gouvernement indique que « *le choix du 1<sup>er</sup> mars a été retenu pour concilier deux exigences :*

*- laisser au Gouvernement suffisamment de temps pour mettre en place le HCFP dans de bonnes conditions (en ce qui concerne notamment la nomination de ses membres et la définition d'une charte précisant ses modalités de travail et ses relations de travail avec l'administration) ;*

*- permettre de l'autre côté qu'il soit en œuvre avant le débat d'orientation des finances publiques, qui constituera le moment de la procédure budgétaire où seront identifiés les éventuels écarts importants à la trajectoire ».*

**Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.**





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DE JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET (17 OCTOBRE 2012)

Réunie le mercredi 17 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi organique n° 43 (2012-2013) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

**M. Philippe Marini, président.** – Le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui vient d'être examiné et légèrement amendé par l'Assemblée nationale, est un texte structurant. Ce sera l'outil de travail des deux commissions des finances, le cadre concret de nos discussions futures, lesquelles s'inscriront dans le respect de la convergence.

Ce texte a été évoqué la semaine dernière lors du débat sur le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire (TSCG), dont le projet de loi organique met en œuvre l'article 3. La convergence s'applique aux finances publiques dans leur ensemble : État, sécurité sociale et collectivités territoriales. Participe d'ailleurs à la présente réunion Yves Daudigny, le rapporteur général de la commission des affaires sociales. Le ministre du budget est le ministre des finances publiques dans leur ensemble : les membres de la commission des finances souhaiteraient qu'il ait encore plus de pouvoirs, par solidarité fonctionnelle, à défaut d'être tous d'accord sur les orientations du projet de loi de finances.

Ce nouvel outil de travail devra être un outil commun, à l'instar de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), élaborée en commun et qui appartient à tous. Vieux naïfs que nous sommes, nous espérons que l'on procédera aujourd'hui de la même façon que naguère. Nous savons qu'une partie au moins de votre cœur appartient au Parlement, M. le ministre, malgré vos nouvelles fonctions. Nous ne doutons pas que vous entendrez les observations du rapporteur général et des membres de la commission, afin que nous avançons ensemble.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** – Merci pour ces mots d'accueil. Dans une vie politique, on est plus souvent élu que ministre. Quelles que soient mes responsabilités actuelles, je me souviens que j'ai été parlementaire et j'espère le redevenir un jour : raison de plus pour être respectueux du Parlement. Quant à mon champ de compétences, je rappelle que les décrets d'attribution me confient la responsabilité des comptes sociaux.

Certains souhaitent que le traité européen soit renégocié avant d'être soumis au Parlement. Dès lors qu'il a été complété, j'en juge les termes acceptables. Le contexte européen a changé. Premier élément : le plan de relance européen de 240 milliards d'euros qui sera mis en œuvre notamment par la Banque européenne d'investissement. Celle-ci pourra, certes pour un faible montant, émettre des *project bonds*, ce qui n'allait pas de soi il y a quelques mois. La Banque centrale européenne a lancé son programme d'opérations monétaires sur titres (OMT), autrement dit le rachat sans plafond de dette à court terme d'États de la zone euro ; reste à faire de même pour les emprunts à long terme. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe a validé la démarche institutionnelle. Les taux se détendent dans les pays du sud de l'Europe et la France emprunte à long terme à des taux historiquement bas, ce qui nous accorde un répit pour procéder à un ajustement budgétaire résolu – c'est ce à quoi s'emploie le projet de loi de finances initiale.

Le projet de loi organique vous est connu, je n'entrerai pas dans les détails. Permettez-moi seulement de dire ce que ce texte n'est pas. D'abord, ce n'est pas un abandon de souveraineté de la France à quelque institution ou organisme supranational, ce qui explique que nous vous présentions non pas une réforme constitutionnelle mais une loi organique. Ensuite, ce texte ne fixe que des règles de procédures : il ne contraint en rien sur le fond le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qui restent maîtres de leurs choix. La souveraineté du Parlement n'est en rien altérée. Ce qui ne veut pas dire que cet outil commun soit sans importance, loin s'en faut. La clé de voûte en sera le Haut Conseil des finances publiques, dont la composition, telle qu'imaginée par le Gouvernement et complétée par l'Assemblée nationale, garantit l'indépendance. Ses avis ne s'imposeront pas au Gouvernement ni au Parlement, mais qui peut imaginer qu'ils ne soient pas suivis ? Ce conseil aura de fait une force considérable, tout en respectant les prérogatives de l'exécutif et du législateur.

Le projet de loi organique indique quelles seraient les cordes de rappel au cas où les finances publiques ne suivraient pas la trajectoire souhaitée par le Gouvernement et décidée par le Parlement. Nous n'avons pas souhaité de réforme constitutionnelle, car nous estimons que la volonté politique doit l'emporter. Il n'y a pas lieu de se méfier par principe d'un gouvernement, quel qu'il soit, ou du Parlement. C'est un appel à la responsabilité collective. Il y a un quasi-consensus pour dire que le rétablissement de nos finances publiques est un impératif absolu. Il y va de la souveraineté nationale, du respect de la parole de la France. Notre endettement, véritable impôt à la naissance, est un handicap insupportable en termes de compétitivité. L'assèchement des liquidités empêche l'investissement dans le secteur productif. Le désendettement entraînera une détente des taux, y compris pour le secteur privé.

Voilà donc l'outil qui est proposé à votre assemblée. J'espère ardemment que ce texte sera adopté, dans des termes qui feront que personne,

à l'intérieur mais surtout hors de nos frontières, ne pourra douter de notre volonté de rétablir les finances publiques.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci de cette introduction. En effet, il n'y a pas d'abandon de souveraineté. C'est pourquoi j'ai voté le TSCG et pourquoi j'accepterai la loi organique, si elle me semble suffisamment de nature à guider nos pas.

Les règles de procédure sont d'une extrême importance, elles permettent au débat public de se dérouler sans ambiguïté. Avec le président Arthuis, nous n'avons eu de cesse de demander qu'en matière financière, les notions et concepts soient incontestables, non manipulables au gré de l'opportunité. En effet, personne, hors de nos frontières, ne doit pouvoir douter de notre volonté.

Nous raisonnerons désormais en solde structurel. La notion n'est pas franco-française : elle sert à comparer les approches des uns et des autres au sein de la zone euro et à s'assurer ainsi de la soutenabilité de la monnaie unique. Echanges, allers-retours entre parlements nationaux, États et Commission européenne, telle est la méthode proposée. Un texte qui conduira à une meilleure information de l'opinion publique et aidera le Parlement à prendre ses décisions sera protecteur pour le Gouvernement – qui est toujours à lui-même son pire ennemi !

C'est dans cet esprit que nous abordons le débat. Il faudra préciser la définition du rôle du conseil, son indépendance, sa compétence. Ses avis ont beau n'être que des avis, ils auront une force considérable. À nous de bien organiser les choses. Nous le pouvons. Ce texte n'est sans doute pas le plus médiatique de la séquence automnale, mais peut-être le plus important !

**M. François Marc, rapporteur général de la commission des finances.** – Merci, M. le ministre, de ces éclairages. Nous entrerons plus dans les détails la semaine prochaine, quand je présenterai mon rapport, ainsi que quelques amendements sur le texte.

Au Sénat, la discussion sur le TSCG a été sereine, malgré quelques interrogations sur la signification de certains concepts et leur mise en œuvre. J'examinerai ce projet de loi organique sous trois angles. D'abord, la sécurité juridique, car le traité prévoit que les États défaillants dans la transposition peuvent être traduits devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Ensuite, notre commission plaide depuis des années pour davantage de précision dans les définitions. Les documents budgétaires ne s'appuient pas sur des prévisions budgétaires suffisamment indépendantes, et s'éloignent par trop des anticipations d'observateurs éclairés. Je déposerai quelques amendements sur ce point... Troisième inquiétude : le respect des prérogatives des autorités politiques. Il faudra clairement définir les missions du Haut Conseil et veiller à ce qu'il n'outrepasse pas son rôle. Le nouveau dispositif ne doit pas conduire à donner les clés de la politique budgétaire à un organisme indépendant et non élu !

Où en est le groupe de travail européen consacré à la recherche d'une méthodologie harmonisée du calcul du solde structurel ? Quel est le calendrier de ses travaux ? Quand disposerons-nous d'une référence transversale à l'échelle européenne pour nous guider dans notre propre interprétation ?

Le Haut Conseil formulera-t-il des commentaires généraux sur la politique budgétaire ou se contentera-t-il de réponses sobres aux questions posées ? Sur quelles prévisions économiques portera son avis : taux d'inflation, taux d'intérêt, parité euro-dollar ? Quel sera son champ d'investigation et de préconisation ?

L'article liminaire porte sur les prévisions de solde de l'ensemble des administrations publiques, non du seul État. Quelles seront les conséquences de cette novation sur l'examen au Parlement du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Le texte instaure le pilotage des finances publiques par le solde structurel. Cependant, adopter le traité européen et la loi organique n'exonère pas du respect de l'objectif nominal de 3 % de déficit public en 2013. À compter de 2015, le déficit structurel ne devra pas dépasser 0,5 % du PIB. L'année 2014 sera celle de la transition.

Cette novation n'est pas une facilité, mais un outil dont se dotent l'ensemble des États de la zone euro pour rendre les comparaisons entre États pertinentes et pour que chacun, y compris les marchés, puisse juger de la réalité des efforts d'ajustement. Au cours de la dernière mandature, le déficit structurel est passé de 3,9 % en 2007 à 4,8 % en 2011 – en dépit des efforts réalisés et en neutralisant les effets de la crise. Preuve que le déficit structurel n'est pas un outil complaisant : il révèle cruellement les actes masqués derrière les mots... L'obligation d'un solde structurel inférieur à 0,5 % du PIB en 2015 n'est pas un objectif médiocre, ni facile à atteindre. Il faut donc que l'objectif nominal de 3 % de déficit soit respecté en 2013.

Reste à s'entendre sur la méthode de calcul, qui doit absolument être harmonisée : la Commission européenne a une méthode, la Cour des comptes en a une autre, la direction générale du Trésor, une troisième... sans parler des autres pays de la zone euro. Il faut s'entendre sur la définition de la croissance potentielle, c'est-à-dire l'écart entre ce qu'un pays pourrait produire et ce qu'il produit effectivement. La méthode de la Commission est simple, trop peut-être : une baisse d'un point de croissance correspondrait mécaniquement à une baisse de 0,3 point de la croissance potentielle. Ce qui ne tient pas compte des mesures d'âge en matière de retraite, par exemple, et est exagérément procyclique – alors que le but, précisément, est de ne pas entacher le solde structurel des effets cycliques. Le texte s'appliquera courant 2013 : il faut donc trouver rapidement une définition commune, qui traduise objectivement les efforts consentis. Ce solde structurel peut déclencher des réactions de nos partenaires ou des marchés, il est un enjeu majeur.

**M. Philippe Marini, président.** – Accepteriez-vous que les commissions des finances, par la voie de leurs rapporteurs généraux et présidents, soient informées, voire associées à cet exercice de définition ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Informées, à n'en pas douter. Associées ? Cela dépendra de ce que décident les autres États membres... Veillons au parallélisme.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous nous satisferions d'avoir autant de poids que le Bundestag !

**M. Jérôme Cahuzac.** – L'autorité du Haut Conseil sera celle qu'il parviendra à conquérir. Jusqu'où ira-t-il pour l'exercer ? « Tout homme va jusqu'au bout de son pouvoir », nous enseigne Thucydide. Je ne doute pas que les membres de ce Haut Conseil en feront autant. Il y aura un équilibre à trouver, mais inutile de fixer des limites : le jeu institutionnel se déploiera. Faisons confiance à ce nouvel organisme pour se saisir de toutes ses prérogatives.

Le principe qui veut que l'on juge les comptes de toutes les administrations publiques n'est pas négociable. Vouloir dispenser telle ou telle de cet exercice serait radicalement adverse au traité, ainsi qu'à l'esprit de la décision du Conseil constitutionnel, qui précise dans son considérant 24 qu'aucune administration publique ne peut être exonérée du jugement d'ensemble. Le Conseil a aussi estimé que cette exigence générale ne violait aucun principe constitutionnel. Je n'ai pas besoin d'y insister, vous voyez bien à quoi je fais allusion.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales.** – Merci de m'avoir convié à vos travaux. Le projet de loi organique est un bon texte, qui donne toutes les garanties d'une application effective du traité, d'une programmation crédible des finances publiques, tout en respectant la souveraineté du Parlement.

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de ce texte, en raison de l'importance croissante des dépenses publiques et prélèvements obligatoires affectés à la protection sociale. Elle examine le projet de loi organique avec un double prisme : celui du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2013-2017 et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale – quel sera l'impact des présentes dispositions sur les conditions d'examen du PLFSS ?

Il est possible à mon sens d'aller plus loin demain dans le contenu des lois de programmation – je m'exprime uniquement sur les finances sociales. On peut tirer parti de la qualité de ces textes, qui proposent une programmation non glissante, pour déterminer un objectif pluriannuel de dépense pour la vieillesse et la famille. Cela permettra aussi aux membres de la commission des affaires sociales de s'intéresser davantage à la loi de programmation et de sortir ainsi de leur ghetto financier...

Il faudrait préciser les annexes relatives aux administrations de la sécurité sociale. L'Unedic ou les régimes complémentaires, en effet, contribuent de manière décisive au solde, mais sont en dehors du champ du PLFSS. Nous manquons d'informations...

Enfin, il faut mieux articuler lois de programmation et PLFSS, comme cela se fait pour le PLF. Osons un saut conceptuel : le PLFSS doit devenir le texte de référence de toutes les administrations de sécurité sociale, et disposer, dans un article liminaire, des prévisions de solde structurel et de solde effectif pour cette catégorie d'administrations publiques.

En matière de prévisions macroéconomiques, le Parlement dispose déjà des hypothèses variées de nombreux instituts économiques. J'ajoute que les magistrats de la Cour des comptes ne sont pas des économistes. Le Haut Conseil des finances publiques ne jouera-t-il pas au fond le même rôle que le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie ?

**M. Philippe Marini, président.** – Vous avez mis l'accent sur des sujets très importants.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Je comprends les interrogations sur un article liminaire qui comprendrait un tableau de bord retraçant le solde de toutes les administrations publiques. Il n'est pas pour autant nécessaire de reproduire ce tableau dans tous les textes financiers. Dans la séquence budgétaire, la loi de finances est votée en dernier. Si ce tableau était voté préalablement dans d'autres textes, il serait susceptible d'être bouleversé par la suite, il en résulterait des difficultés institutionnelles insurmontables. Quel tableau l'emporterait : celui du PLFSS, ou celui du PLF ? Pour des raisons de logique institutionnelle, je plaide pour que ce tableau figure seulement dans la loi de finances initiale, votée après la loi de financement. Je rappelle au passage que ce tableau est purement indicatif, et ne contraint pas le législateur. Le Parlement doit se soumettre aux procédures, mais demeure libre sur le fond. N'y voyez aucune désinvolture à l'égard de la loi de financement ; toutes les explications et les données seront bien entendu fournies aux commissions des affaires sociales et à leurs rapporteurs.

**M. Philippe Marini, président.** – La vraie solution serait de fusionner les premières parties de la loi de finances et de la loi de financement, comme l'avait proposé la commission Camdessus... mais cette proposition se heurte à certaines difficultés.

**M. Roger Karoutchi.** – D'abord, je veux manifester un regret éternel : que tout cela n'ait pas pu être constitutionnalisé.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – C'est sûr !

**M. Roger Karoutchi.** – Une règle constitutionnelle aurait été à la fois plus simple et plus durable.

Le Haut Conseil des finances publiques sera présidé par le Premier Président de la Cour des comptes et composé de dix membres, dont cinq

magistrats de la Cour, le directeur de l'Insee et quatre personnalités nommées par le Parlement. Placé auprès de la Cour des comptes, il ne disposera pas d'autres services que ceux de la Cour. Les membres non magistrats de la Cour ne seront pas rémunérés. Bref, n'aurait-il pas été plus simple de confier ces missions à la Cour des comptes, dont personne ne conteste l'indépendance ? Pourquoi créer un organisme supplémentaire ?

Le Président de la République vient de donner une interview au *Monde* et à d'autres journaux européens. Questionné sur le déficit, il répond que les 3 % demeurent l'objectif pour 2013. Interrogé sur la volonté de certains États de reporter cet objectif d'un an, le Président répond qu'il « y aura une discussion en ce sens début 2013, car la situation des uns et des autres n'est pas identique ». Est-ce à dire que le Président de la République est disposé à reporter d'un an l'objectif de 3 % ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – En matière de prévisions macroéconomiques, le Haut Conseil s'appuiera-t-il sur les services de la Cour des comptes ? Comment faire le consensus avec les prévisions des économistes ? Qu'entend faire l'exécutif de l'avis rendu ? Imaginons un budget fondé sur une prévision de croissance de 0,8 %, quand la croissance réelle est de 0,2 %. Si le Haut Conseil confirme la tendance, le Gouvernement révisera-t-il son projet de loi de finances, ou l'avis n'aura-t-il aucune conséquence ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Ce texte traduit le traité européen dans notre droit et notre procédure parlementaire. Comme M. Karoutchi, je pense que, abandon de souveraineté ou pas, il fallait constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire. Aucune majorité, de droite comme de gauche, n'a réussi à voter un budget en équilibre, même en période de croissance, depuis 1973 : preuve que la question n'est pas partisane.

Dans cette perspective, il est fondamental que le Haut Conseil soit indépendant.

Demain, il faudra, avec rigueur et détermination, traduire nos engagements non seulement en droit mais dans notre économie. Or je doute que les choix économiques du Gouvernement aident la France à respecter ses engagements !

Je crains que dans vos rangs on ne veuille discréditer la règle des 3 % et c'est sans doute pour cela que vous n'avez pas voulu la constitutionnaliser.

**M. Edmond Hervé.** – Vous avez bien fait, M. le ministre, de rappeler les termes de votre décret d'attribution. Nous sommes dans un contexte totalement nouveau et durable. Nous devons aborder la question des dépenses publiques de façon globale, faire de la prospective – et rester unis, car nous sommes tous coresponsables du grand désordre actuel. Si l'État est le premier financeur des collectivités territoriales, pas une politique publique, même régaliennne, ne se mène plus sans la participation des collectivités territoriales.

Nous sommes à l'ère des partenariats. Rappelons aussi que 30 % des ressources de la sécurité sociale proviennent de l'impôt.

Nous divergeons sur la politique de prélèvements obligatoires. Pour nous, le premier impératif est la justice. Viennent ensuite l'efficacité, la souveraineté, la relance de la croissance et la cohésion de la nation.

Soyons attentifs à bien définir les concepts. En 2003, la majorité sénatoriale s'était mobilisée sur le thème de l'autonomie fiscale. Hélas, au moment de créer l'article 72-2 de la Constitution, nous nous sommes arrêtés à l'autonomie financière. La commission des finances devra veiller au respect de la Constitution mais également écouter les avis, y compris ceux du Haut Conseil.

L'État est le garant du pacte républicain. Mais il doit aussi savoir nouer des partenariats et rétablir la confiance, thèmes largement abordés la semaine dernière lors des états généraux de la démocratie territoriale.

**M. Philippe Dallier.** – Je ne crois pas que nous soyons formellement obligés de créer une structure telle que le Haut Conseil...

**M. Philippe Marini, président.** – Si.

**M. Philippe Dallier.** – ... qui va dessaisir le Parlement de ses prérogatives. Il parlera d'or et nous n'aurons pas d'autre choix que de nous aligner sur ses avis, sauf à jeter le doute sur la sincérité du budget.

De plus, nous passons notre temps à dénoncer les autorités indépendantes et nous en créons une nouvelle. Et cette fois, aucune chance qu'elle tombe peu à peu dans l'oubli, comme tant d'autres, car ses avis seront sous les feux de la rampe...

La Cour des comptes a diverses occasions de donner son avis, elle le fait tous les ans et va jusqu'à formuler des propositions très concrètes : pourquoi créer ce Haut Conseil ? La pensée que chaque année le projet de budget lui sera soumis me chagrine.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Je partage l'analyse de Philippe Dallier. Les experts financiers s'accordent tous pour prédire une croissance zéro, voire négative pour 2013. Or, sans croissance, le pays s'appauvrit.

Le programme de François Hollande comprenait le maintien des effectifs de la fonction publique. Or, la France compte 23 % de fonctionnaires, contre 10 % en Allemagne. Je suis convaincu que nous pouvons moduler le nombre de fonctionnaires, grâce aux nouvelles technologies – voyez ce que fait la Banque de France. Quand nous aurons accompli cet effort, alors nous pourrons songer à créer une nouvelle structure.

Et que dire de la loi de finances qui alourdit les charges des entreprises ! Comment nos entreprises pourront-elles s'adapter pour gagner en compétitivité ? La Cour des comptes porte bien son nom : pourquoi ne pas l'utiliser ?



**M. Philippe Marini, président.** – Elle n'a pas de compétence en matière macroéconomique.

**M. Joël Bourdin.** – Nous devons réaffirmer les prérogatives du Parlement car le Haut Conseil, tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale, donnera son avis sur la cohérence du projet gouvernemental et piétinera les prérogatives des assemblées. Qu'il soit chargé d'établir les prévisions économiques sur lesquelles reposera le budget de l'année, cela est tout à fait acceptable – c'était la conception initiale qu'en avait le Gouvernement et je l'approuve, car les ministres du budget ont toujours surestimé la croissance à venir.

En revanche, un avis est excessif. D'autres ajouts de l'Assemblée nationale m'étonnent. Comment écrire que lorsque le droit de l'Union européenne exigera des coordinations, des débats pourront être organisés au Parlement ? Celui-ci débat quand il le souhaite et de quoi il souhaite !

**M. Philippe Marini, président.** – Cette mention semble effectivement superfétatoire. M. le rapporteur général nous dira ce qu'il faut penser des ajouts de l'Assemblée nationale.

**M. Francis Delattre.** – Ce débat est intéressant mais assez contradictoire. On nous dira : « le consensus est possible, puisqu'il n'y a pas de transferts de souveraineté ». Mais à la souveraineté, je préfère la légitimité. La jeune génération nous donnera-t-elle quitus de notre gestion ? J'en doute. Elle estime que nous la protégeons mal des soubresauts de la mondialisation. Comment proclamer que nous sommes souverains, quand notre endettement atteint des sommets ? Interrogeons-nous, comme le réclame Angela Merkel, sur les futures institutions de l'Europe. L'évoluera passera par la souveraineté partagée.

La création du Haut Conseil vient sanctionner le refus français de doter le Parlement des outils d'expertise nécessaires.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous n'avons jamais voulu nous doter de tels instruments ! Ne cherchons pas la responsabilité ailleurs !

**M. Francis Delattre.** – Non, M. le président : dans une autre assemblée, j'ai voulu obtenir de tels outils, mais en vain. Pourquoi remettre nos responsabilités à un Haut Conseil qui sera majoritairement constitué de membres issus de la Cour des comptes et des grands corps de l'État ?

Par sa décision, le Conseil constitutionnel a refusé la responsabilité qu'on lui proposait à travers le traité constitutionnel. Pourquoi ? Parce qu'il ne dispose pas non plus des outils d'expertise. Sa compétence est essentiellement juridique. C'est un aveu d'humilité, honorable, mais qui pose un vrai problème. Pourquoi ne pas prévoir un avis officiel de la Cour des comptes sur le projet de loi de finances et doter le Parlement de véritables outils d'expertise, exigence démocratique ? J'ajoute que ce Conseil n'inquiètera pas vraiment Bercy, du fait de l'interpénétration des grands corps dans ce pays.

Vous avez cité Thucydide, M. le ministre. Je vous répondrai Tocqueville. Il rappelle, dans « De la démocratie en Amérique », que le pouvoir est plus souvent exercé par des nommés que par les élus.

**M. Philippe Marini, président.** – Plus tôt ce matin, on a cité l'exemple d'une forte personnalité non élue exerçant le pouvoir à la Philharmonie de Paris.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Mais si les cordes sont bien accordées...

**M. Vincent Delahaye.** – Je voterai ce projet de loi organique, mais en regrettant que l'on parle de croissance potentielle et de solde structurel, notions qui vont compliquer le débat budgétaire et la compréhension des finances publiques par nos concitoyens.

La réponse du ministre sur le solde structurel ne me convient pas vraiment. L'information des membres des commissions des finances est de droit. Quant à les associer à la négociation méthodologique, il semble réticent. Pour moi, je juge nécessaire de renforcer le contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement. Amendons le texte issu de l'Assemblée nationale pour prévoir, à l'article 1er, que les commissions des finances des deux assemblées valident les modalités de calcul du solde structurel.

Je suis plutôt favorable à la création du Haut Conseil et je suis d'accord avec les députés pour interdire toute rémunération de ses membres. Les nominations du directeur général de l'INSEE et d'un des membres par le Conseil économique, social et environnemental ne me semblent pas utiles. Il est en revanche important que des personnes extérieures donnent leur avis sur les prévisions de croissance. Comme le disait Pierre Dac, « les prévisions sont difficiles, surtout quand elles concernent l'avenir ». L'année dernière, j'avais proposé au Gouvernement de fonder le projet de budget sur la moyenne des prévisions des économistes, minorée de 0,5 %. En 2012, si l'on m'avait suivi, la réalisation n'aurait pas été très éloignée de la prévision. L'avis, qui ne liera nullement le Gouvernement, modèrera son optimisme naturel.

**M. Philippe Marini, président.** – Chaque pays de la zone euro aura son Haut Conseil, quel qu'en soit le nom.

**M. Jean Germain.** – En obtenant de lever l'impôt, le Parlement a conquis son pouvoir sur la monarchie absolue. Progressivement, le modèle démocratique s'est imposé. En 1958 et 1959, diverses ordonnances ont limité le pouvoir des assemblées en matière de finances publiques et limité son contrôle sur l'exécution budgétaire, grâce notamment aux annulations de crédits.

Aujourd'hui, nous ne pouvons demeurer isolés. Nous nous refusons à accepter les diktats de l'Allemagne. Hier, d'autres États membres renâclaient devant ce qu'ils appelaient eux aussi des diktats, en l'occurrence des propositions conjointes de la France et de l'Allemagne.

Depuis vingt ans, les déficits ont été creusés par les gouvernements de gauche et de droite, au nom de certaines conceptions. Aujourd'hui, nous avons abandonné notre monnaie nationale pour entrer dans la zone euro. Celle-ci regroupe des pays qui ont des législations sociales diverses, des problèmes de financement différents. Quant à la BCE, elle n'accepte que progressivement de racheter de la dette. Il nous reste donc à construire une autre Union européenne, avec une véritable monnaie unique, et à rassurer les marchés.

Je suis favorable à ce Haut Conseil, mais la formulation de l'avis pose problème. La Cour des comptes est trop présente. Je l'estime beaucoup, mais respectons la séparation des pouvoirs ! La Cour est le juge de l'équilibre des finances publiques, mais la politique budgétaire vise également des objectifs de croissance et d'emploi, sujets dont les magistrats ne s'occupent pas. La composition du conseil devra faire de la place à des économistes et pas seulement à des experts de l'équilibre des finances, car une autre vision de l'économie est nécessaire.

Revenons à Thucydide : « Un homme qui ne se mêle pas de politique mérite de passer non pas pour un citoyen paisible mais pour un citoyen inutile ». C'est au moins un réconfort pour nous.

**M. Philippe Marini, président.** – Cela figurera au procès verbal !

**M. François Fortassin.** – Je ne sais si Thucydide en a parlé, mais je vous prédis que si nous ne respectons pas le seuil des 3 % comme prévu, notre souveraineté deviendra très encadrée, car il nous faudra rendre des comptes. Je suis favorable au Haut Conseil sous la condition qu'il se borne à émettre ses avis, sans endosser le rôle du censeur sous l'effet de la pression médiatique. Enfin, il faudrait que les membres soient nommés pour une période brève, plus courte que celle prévue par le projet de loi.

**M. Philippe Marini, président.** – Leur mandat sera de cinq ans, non renouvelables s'agissant des membres n'appartenant pas à la Cour des comptes.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Les critiques de M. Emorine concernent la loi de finances pour 2013, non le projet de loi organique. La moyenne des prévisions de croissance des économistes pour 2013 est de 0,3 %, certains envisagent un recul de 0,7 % tandis que d'autres prévoient une croissance de 1,3 %. Je m'étonne toujours que l'on pare de toutes les vertus du consensus ce qui n'est qu'une moyenne entre des prévisions divergentes. Accordons de la valeur à ce chiffre, mais pas au-delà de ce qu'il mérite.

A défaut de nouvelles citations d'auteurs antiques, je me référerai aux propos de Mathilde Lemoine, chef économiste à la banque HSBC, qui a aussi exercé des responsabilités à Matignon lorsque M. de Villepin était Premier ministre. Ces dernières années, elle s'est rarement trompée dans ses prévisions. Or elle annonce 0,9 % pour 2013. Vous rétorquerez que cela m'arrange. Certes. Mais accordons une valeur relative au « consensus des économistes ».

La loi de finances pour 2013 prévoit la suppression de 2 317 postes dans la fonction publique d'État. En outre, la masse salariale augmentera de 0,2 %, contre 1,2 % en 2007, 0,7 % en 2008, 1 % en 2009, 0,7 % en 2010, 0,5 % en 2011. Nous ferons mieux l'an prochain que durant les cinq années de la précédente législature. Certaines critiques méritent donc d'être nuancées. Si nous sommes laxistes avec 0,2 %, comment qualifier nos prédécesseurs ?

Ne méconnaissez pas l'article 34 de la Constitution, Mme Des Esgaulx : l'objectif d'équilibre des comptes y figure déjà, du fait d'une révision que vous avez votée. Faut-il faire du Conseil constitutionnel le censeur ex post de la loi de finances ? Je n'ai pas eu l'impression que le juge constitutionnel réclamait cette prérogative, non pas parce qu'il ne disposerait pas de moyens d'expertise suffisants, mais parce qu'il estime, n'ayant pas la légitimité du suffrage populaire, qu'il n'est pas dans son rôle de censurer une politique économique.

Faut-il créer un Conseil indépendant ? Oui, l'article 3 du traité est explicite, M. Dallier : il n'y a pas de marge de manœuvre. Dès lors qu'il n'y a pas de jugement ex post, il faut bien une structure qui dise ex ante si la politique budgétaire et financière proposée par le Gouvernement est en adéquation avec la trajectoire de retour à l'équilibre telle qu'adoptée par le Parlement. Le Haut Conseil ne prescrira pas de recettes économiques mais se prononcera sur la cohérence entre les textes. Il aura à sa disposition les administrations d'État, comme les services de la Cour des comptes dans leurs travaux d'audit.

Fallait-il retenir la Cour des comptes comme l'organisme indépendant mentionné à l'article 8 ? Je ne le crois pas : son rôle est défini par la Constitution. Elle est une juridiction. Ses méthodes de travail impliquent le contradictoire et le délibéré. Comment pourrait-elle se prononcer en deux ou trois semaines avec des procédures si lourdes ? En outre, il y aurait conflit d'intérêt puisqu'elle se prononcerait avant et après le projet de loi de finances : autant mettre tout de suite le Gouvernement et le Parlement en congé pour la laisser régner seule ! Enfin, je comprends assez mal la position de M. Karoutchi : la Cour des comptes ne réclamait pas ce rôle.

Nous ne nous laissons pas aller à la facilité. Le solde structurel, certes, n'est pas d'une vérité mathématique absolue, mais le solde nominal non plus, qui dépend des règles de la comptabilité nationale et des décisions d'Eurostat. Il y a, dans l'un et l'autre cas, une part de convention.

Merci à M. Hervé pour ses appréciations. Le fait de regrouper sous une même responsabilité gouvernementale les comptes de l'État et ceux de la sécurité sociale date de 2007 : il s'agit d'une initiative heureuse et cet usage va sans doute se pérenniser.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci de l'avoir rappelé !

**M. Jérôme Cahuzac.** – L'avis du Haut Conseil ne s'imposera pas, M. de Montgolfier. Nous avons récusé toute injonction au Gouvernement et au

Parlement. Mais il sera très délicat pour un gouvernement de s'affranchir de cet avis. Si la politique menée s'écartait de la trajectoire de retour à l'équilibre, la sanction des marchés serait immédiate, sans parler de la sanction politique, qui interviendrait plus tard. Un point de taux d'intérêt en plus équivaut à des milliards supplémentaires pour rembourser la dette.

**M. Philippe Marini, président.** – De plus, dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne peut demander à un pays de redresser sa prévision budgétaire, en s'appuyant sur les prévisions d'un organisme indépendant prévu par le traité.

**M. Francis Delattre.** – Et voilà ! Transfert de souveraineté !

**M. Philippe Marini, président.** – Pas transfert, mais partage.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Le Conseil constitutionnel a conclu à l'absence de transfert de souveraineté.

Je veux rassurer M. Bourdin : le Haut Conseil ne se prononcera pas sur les mesures budgétaires elles-mêmes. Il n'appréciera pas les politiques menées. Il fera masse de l'ensemble pour se prononcer sur la cohérence avec la trajectoire financière.

Le Haut Conseil ne sera pas composé exclusivement de membres issus des grands corps de l'État : certes, il y aura des magistrats de la Cour des comptes – devenus, après le vote à l'Assemblée nationale, minoritaires. Le Sénat appréciera mais le Gouvernement a estimé que rajouter le Directeur général de l'Insee et une personnalité désignée par le Conseil économique, social et environnemental était une bonne idée. Le texte de l'Assemblée nationale exclut la possibilité de désigner des élus. Je suis certain que les présidents des assemblées et les présidents des commissions des finances seront particulièrement attentifs aux nominations qu'ils feront, car leur propre crédibilité sera en jeu. Chacun prendra ses responsabilités.

Le Parlement conservera toutes ses prérogatives et sa liberté de débat. Si le Conseil constitutionnel avait été le juge ultime du respect du retour à l'équilibre de nos finances publiques, son appréciation définitive, sans appel, aurait déresponsabilisé le Parlement. Celui-ci aura la responsabilité de voter des lois de finances qui ne soient pas contraires à l'intérêt général, c'est-à-dire au respect des engagements de notre pays.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour votre disponibilité, M. le ministre. Vous nous avez mentionné la prévision de Mathilde Lemoine, je prolonge la citation : car elle prévoit 0,9 % de croissance, mais avec un déficit à 3,5 % du PIB. Le ministre a retenu ce qui l'arrange, cela est bien normal, j'ajoute ce qui m'arrange, c'est bien naturel.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Un déficit à 3,5 % n'arrange personne.

**M. Philippe Marini, président.** – J'en conviens. Ceci prouve au moins que nous avons bien besoin d'un conseil indépendant.



## II. EXAMEN DU RAPPORT

**Réunie le mercredi 24 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur, et à l'élaboration du texte proposé pour le projet de loi organique n° 43 (2012-2013) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.**

**M. François Marc, rapporteur.** – Ce projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques constituera la troisième loi organique relative aux finances publiques, après les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF), du 1er août 2001, et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Son champ concernera cette fois les finances publiques prises dans leur ensemble, et non le cadre financier annuel d'une seule catégorie d'administrations publiques.

Elle répond à l'exigence juridique de transposer l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) tout en anticipant les futurs règlements communautaires. Les règles budgétaires sont en évolution permanente depuis deux ans : réforme du pacte de stabilité, adoption du TSCG, discussion des deux règlements qui constituent le two-pack. Le TSCG comprend 16 articles, dont 6 consacrés au pacte budgétaire ; seul l'article 3, qui contient la règle de solde, doit être transposé en droit interne.

Selon celle-ci, les États se fixent un objectif de solde de moyen terme (OMT) qui ne peut être supérieur à 0,5 point de PIB. Il est exprimé en termes de déficit structurel et non de déficit effectif, contrairement à la règle des 3 % du pacte de stabilité. Pour l'atteindre, les États définissent une trajectoire de solde structurel. En cas de dérapage, un mécanisme de correction automatique est prévu, qui doit être, selon le traité, à la fois automatique et respectueux des prérogatives des parlements nationaux, ce qui est une gageure. Le respect des règles est confié à des institutions indépendantes. Dans le projet de loi de programmation pour les années 2012 à 2017, la France retient comme OMT l'équilibre structurel, qu'il est prévu d'atteindre en 2016.

Les interprétations juridiques du TSCG sont très différentes de l'interprétation originelle. La Commission européenne comme le Conseil constitutionnel ont considéré que les dispositions n'ont pas besoin d'être juridiquement contraignantes, rejoignant l'analyse développée par Nicole Bricq dès février 2012.

Le projet de loi organique se limite à poser le principe des différents volets de la règle (OMT, mécanisme de correction) et renvoie aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) la définition du contenu. Si celles-ci ne sont pas juridiquement contraignantes, elles peuvent cependant être considérées comme permanentes, étant encadrées au niveau organique et

devant, en pratique, être votées tous les deux ans pour actualiser et prolonger le budget triennal de l'Etat.

Nous devons aussi penser aux implications des règlements européens en cours de discussion. L'institution indépendante mentionnée dans le TSCG pour vérifier le respect des règles budgétaires rejoint le conseil budgétaire prévu par le two-pack. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sera notre conseil budgétaire.

Selon le two-pack, les prévisions économiques doivent être « réalisées » ou « avalisées » par un conseil budgétaire indépendant. C'est le sens de la procédure d'avis du Haut Conseil. Le texte du règlement, tel que proposé par le Parlement européen, mentionne des prévisions non seulement indépendantes, mais aussi « crédibles ». Cette précision est utile : on a vu, au Royaume-Uni par exemple, que des prévisions indépendantes n'étaient pas toujours crédibles. Des amendements seront proposés en ce sens.

Ce texte répond également à une exigence économique : se doter d'une règle crédible pour éviter une augmentation des taux d'intérêt. L'objectif de la politique de réduction du déficit est l'allègement du poids de la dette publique, dont le niveau est proche de 90 % du PIB, afin de le rendre soutenable. A cet égard, on peut imaginer plusieurs scénarios pour la France, tout en restant dans le cadre du TSCG : si elle utilise, dans une démarche vertueuse, toutes les marges de manœuvres offertes par le traité (déficit de 0,5 point de PIB tant que la dette est supérieure à 60 points de PIB, puis 1 % après), la dette se stabilisera dans quelques décennies autour de 30 points de PIB. Si elle utilise non seulement les marges offertes par le traité, mais aussi les possibilités de dérapage de 0,5 point de PIB « tolérées », la dette se stabilisera dans quelques décennies autour de 45 points de PIB. Tel est le sentier dans lequel peut s'inscrire notre trajectoire financière.

La France n'a pas un bon palmarès en matière de respect de ses programmations et certains doutent de sa conversion à la discipline budgétaire. Ce passif justifie l'adoption de nouvelles règles afin de consolider notre crédibilité budgétaire et rester durablement dans un équilibre vertueux.

**M. Francis Delattre.** – Nous sommes de vrais acrobates !

**M. François Marc, rapporteur.** – Le projet de loi s'inscrit dans la continuité des deux premières lois de programmation, dont il élève au rang organique les principes et les adapte en vue de la transposition du TSCG et du two-pack.

L'article 1<sup>er</sup> établit le principe que les lois de programmation fixent l'objectif de moyen terme et la trajectoire de solde structurel. Les informations nécessaires pour les apprécier figureront soit dans la LPPF elle-même, soit dans le rapport annexé. Sur ce dernier point, le dispositif proposé ne change rien à la pratique actuelle.

Le texte comporte une nouveauté en termes de contenu et donc de procédure d'examen de la loi de finances. Alors que, depuis 1959, les lois de



finances sont découpées en deux parties, désormais, avant la première partie, il faudra se prononcer sur un article liminaire qui portera sur l'ensemble des administrations publiques et présentera l'exécution de l'année n-1, la prévision d'exécution de l'année n et la prévision pour l'année n+1. Il s'agit d'assurer une cohérence entre les dispositions des lois de finances et le cadre plus global des programmations dans lesquelles elles s'inscrivent : les écarts éventuels apparaîtront de manière explicite. Cet article figurera seulement dans la loi de finances, car, comme l'a indiqué le ministre lors de son audition, elle est le dernier texte adopté, ce qui permet de prendre en compte les modifications apportées lors de la discussion au Parlement à la fois au projet de loi de finances mais aussi au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

J'en viens à la grande innovation, le Haut Conseil des finances publiques, qui constituera le conseil budgétaire indépendant prévu par le droit européen. Il comprendra onze membres. L'équilibre atteint à l'Assemblée nationale est intéressant : les membres de la Cour des comptes ne sont plus majoritaires, mais le président reste, de droit, le Premier président de la Cour des comptes ; les membres désignés par le Parlement proviendront à parité de la majorité et de l'opposition, ce qui réduit les risques de complaisance vis-à-vis du Gouvernement ; les membres seront nommés en raison de leurs compétences dans le domaine des « prévisions macroéconomiques » et des « finances publiques » ; enfin la participation ès qualité du directeur général de l'Insee crédibilisera les travaux.

Le HCFP n'a pas vocation à être une assemblée de sages chargée de formuler des recommandations mais sera un organisme technique chargé de donner des avis sur des données économiques, voire économétriques. La loi organique qualifie le Haut Conseil des finances publiques d'organisme indépendant, sans préciser s'il s'agit d'une catégorie juridique bien identifiée ou de l'affirmation d'un principe. Comme pour les autorités indépendantes, ses membres ne pourront pas recevoir d'instruction ou en solliciter dans l'exercice de leur mandat. Leur statut prévoit l'impossibilité d'exercer des fonctions électives, l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts, l'absence de rémunération. Les moyens du Haut Conseil ne sont pas précisés ; sans doute en sera-t-il doté puisqu'il pourra faire appel à des organismes extérieurs. Nous avons relevé une anomalie : ses modalités de fonctionnement sont renvoyées à un décret, ce qui paraît incompatible avec son indépendance.

Selon les articles 9 à 13, le premier rôle du Haut Conseil sera de donner des avis sur les différents textes financiers. Mais le gouvernement ne sera pas obligé de les suivre. Ils porteront sur les prévisions macroéconomiques, sur la cohérence entre la programmation proposée et les engagements européens de la France, dans le cas des projets de loi de programmation des finances publiques, et sur la cohérence entre les dispositions proposées et les dispositions des lois de programmation des finances publiques, dans le cas des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Toutefois, l'avis n'est pas obligatoire s'agissant des projets de lois de finances rectificatives et de lois de

financement rectificatives. Enfin, s'il n'y a pas d'exigence d'avis conforme, on ne peut exclure qu'il soit négatif ou réservé.

Le deuxième rôle du Haut Conseil est de vérifier le respect de la trajectoire de solde structurel permettant de parvenir à l'objectif de moyen terme : chaque printemps, le Haut Conseil constatera les écarts entre la prévision et l'exécution de l'année précédente. Le Parlement disposera de son avis lors de l'examen du projet de loi de règlement.

Cette mission du Haut Conseil est importante car elle peut avoir des conséquences pratiques : s'il constate un « écart important », de plus de 0,5 point de PIB, le gouvernement devra obligatoirement prendre des mesures correctrices – d'où le nom de « mécanisme de correction automatique » –, sans avoir, néanmoins, à corriger immédiatement l'intégralité de l'écart constaté. Il faudra simplement qu'il « tienne compte » de cet écart. Si l'on combine les dispositions de la loi organique et celles du projet de LPFP que nous examinerons la semaine prochaine, nous constatons qu'il sera possible de s'écarter pendant trois ans de la trajectoire.

Comment le respect de la règle créée sera-t-il assuré ? Comment l'atteinte de l'objectif sera-t-elle mesurée ? Il n'existe pas de consensus sur le niveau du PIB potentiel, et donc sur le calcul du solde structurel. Or les enjeux politiques sont forts car le non-respect de l'objectif de solde structurel a des conséquences juridiques : déclenchement du mécanisme de correction automatique dans le cadre national, sanctions dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité. La notion de solde structurel devient dès lors aussi importante politiquement qu'elle est imprécise techniquement.

**M. Philippe Marini, président.** – La politique va reprendre ses droits !

**M. François Marc, rapporteur.** – Il est donc nécessaire que les modalités de calcul du solde structurel soient définies, de manière réaliste et consensuelle, dans la loi de programmation des finances publiques et que, par la suite, l'ensemble des acteurs s'y réfère, afin d'éviter deux écueils : d'une part, le risque que le mécanisme de correction automatique soit déclenché inutilement ; d'autre part le risque qu'en dépit d'une loi de programmation, votée par le Parlement et scrupuleusement mise en œuvre, l'objectif de solde structurel ne soit pas atteint, en raison d'une modification de l'estimation du PIB potentiel. Si les méthodologies utilisées sont harmonisées et les hypothèses consensuelles, le débat politique pourra en revanche porter sur le montant des mesures à prendre, la pertinence des mesures choisies et la vérification de la capacité d'un Gouvernement à tenir ses engagements.

Il est un cas dans lequel il peut paraître acceptable, voire souhaitable, de s'écarter de la trajectoire de solde structurel : celui de circonstances exceptionnelles, correspondant à une situation économique très dégradée. Le droit européen les définit de manière très vague, laissant une large place à l'interprétation. Dans le cadre d'une trajectoire de solde structurel, le dérapage en cas de circonstances exceptionnelles n'est pas de même nature que dans le

cas d'une trajectoire de solde effectif. En situation de récession, le solde effectif dérape naturellement en raison des moindres recettes liées à la croissance et du jeu des stabilisateurs automatiques. En revanche le dérapage, dans le cas d'une trajectoire de solde structurel, est dû (si l'on excepte les fluctuations spontanées de l'élasticité des recettes au PIB) à des décisions de dépenser plus ou de réduire les prélèvements obligatoires. Dans ces conditions, il est étonnant que le dispositif proposé ne prévoie pas que l'adoption de ces mesures soit subordonnée à la constatation que les circonstances exceptionnelles sont bien réunies. Mes amendements apporteront des précisions.

J'en termine par les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Les droits du Parlement ont été renforcés : audition des membres du Haut Conseil avant leur nomination, audition à tout moment du Président du Haut Conseil par les commissions parlementaires, précision du délai de transmission de l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité. Le nombre de membres a été accru, le régime des incompatibilités modifié. La possibilité d'organiser des débats sur les procédures budgétaires européennes impliquant des échanges de documents a été confirmée. La loi de règlement a été revalorisée : l'avis du Haut Conseil sur l'exécution de l'année précédente sera rendu avant le dépôt du projet de loi de règlement ; elle inclura un chiffrage du coût des niches fiscales. Enfin le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances a été fusionné avec le rapport sur les prélèvements obligatoires.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour cette présentation d'une grande clarté. Le document qui la fonde accompagnera avec succès, j'en suis sûr, toutes les présentations qui seront faites sur cette loi, et restera une référence en matière de science politique et de finances publiques. Je ne crois pas avoir vu une approche aussi claire, méthodique et conceptuelle sur le sujet. La manière dont vous avez analysé ce texte nous permettra d'avancer davantage que ne le permettait le texte initial du Gouvernement. Les apports de l'Assemblée nationale avaient, eux, plutôt une valeur symbolique, voire humoristique : faire siéger un membre du conseil économique, social et environnemental (CESE) au Haut Conseil des finances publiques a l'avantage d'ouvrir la composition de l'institution, mais le CESE reste quand même le champ clos de nos « corporatismes »... J'exagère volontairement pour vous provoquer.

**M. Vincent Delahaye.** – La loi organique est un passage obligé dès lors que le TSCG a été adopté. J'étais favorable au TSCG, je reste favorable au principe d'une loi organique. Le point important concerne le solde structurel : comme par hasard, dans la présentation du Gouvernement, le déficit conjoncturel augmente chaque année : 0,4 % en 2011, 0,8 % en 2012, et 1,2 % en 2013. Certes, il devrait diminuer dans le futur : c'est toujours dans le futur que ça diminue. Comparer les réalisations et les prévisions fait toujours apparaître des décalages flagrants.

**M. Philippe Marini, président.** – Ca va quand même mieux ! Et ça ira mieux dans l'avenir. Soyons optimistes.

**M. Vincent Delahaye.** – Oui, c'est toujours ce que l'on se dit entre nous. Mais en 2011, 2012 et 2013, le déficit conjoncturel s'accroît et le déficit structurel se réduit. Je suis favorable à ce que les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat puissent donner leur avis chaque année sur la définition du solde structurel et, du coup, du solde conjoncturel. Nous pourrions émettre un vote formel, comme nous le faisons pour le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. On peut craindre en effet que le Gouvernement soit tenté, certaines années, d'être moins sérieux... Je souhaite donc un amendement sur ce point.

Je suis favorable à l'existence d'un Haut Conseil, même si ses avis ne sont pas contraignants. En revanche, je m'oppose à l'Assemblée nationale qui veut ajouter à ses membres le directeur général de l'Insee et un membre nommé par le président du CESE. On n'a pas besoin d'un Haut Conseil pléthorique. Huit membres, cela semble suffisant.

**M. Philippe Marini, président.** – La composition initiale était de neuf membres. Les amendements de l'Assemblée nationale ont porté ce chiffre à onze. Mieux vaut un nombre impair.

**M. Jean Arthuis.** – Je m'associe aux compliments qui ont été adressés au rapporteur général pour la clarté de sa présentation. La notion de solde structurel me pose un vrai problème. Nous avons soulevé les mêmes interrogations au cours des travaux menés par la commission Camdessus. C'est un héritage que nous devons à la République fédérale d'Allemagne. C'est peut-être une soupape, une sécurité, une souplesse. L'opposition estimera toujours que le déficit structurel est plus important que ne l'affirme le gouvernement. D'ailleurs, le gouvernement précédent estimait le déficit structurel 2011 à 3,7 % du PIB, tandis que le gouvernement actuel l'établit à 4,8 % du PIB. Il serait intéressant de demander aux différents organismes qui ont contribué au chiffrage du solde structurel de nous donner les paramètres qu'ils ont pris en compte pour clarifier la différence entre le solde conjoncturel et le solde structurel.

Sur la composition du Haut Conseil, je suis surpris de l'importance que l'on donne à la Cour des comptes. Sa mission est d'attester a posteriori que les comptes sont sincères et bien tenus. Or, le Haut Conseil aura à s'exprimer sur les prévisions macroéconomiques et la crédibilité des hypothèses de croissance, et ceux qui sont chargés de l'historique ne sont pas forcément les meilleurs spécialistes de la prévision. Le poids relatif de la Cour des comptes est excessif. En outre, ne pas rémunérer les membres du Haut Conseil n'est en rien un gage d'indépendance : ils resteront dépendants de ceux qui les rémunèrent ! Enfin, quel temps consacreront-ils à la mission de haut conseiller ?

Le critère de 60 % de dette publique va exercer une forte pression sur le gouvernement. Or, nous n'avons pas réglé la question de l'endettement hors

bilan. Cette notion prend de l'importance dans le privé, mais aussi dans la présentation des comptes publics. En 2005, à l'occasion de la première réforme de la loi organique relative aux lois de finances, nous avons essayé d'apporter une réponse à cette question sous l'angle des autorisations de programme pour les opérations de partenariats public-privé (PPP). Certaines opérations de bail emphytéotique administratif (BEA) ou de PPP sont des financements innovants qui, moyennant le paiement de loyers pendant cinquante ans, dissimulent la dette sous l'investissement initial et le paiement de loyers pendant cinquante ans. La réponse apportée en 2005 n'est pas satisfaisante : je prendrai l'initiative d'un amendement pour tenter de régler cette question.

**M. Charles Guené.** – Je m'associe aux compliments sur la qualité de la présentation du rapporteur général, ainsi qu'aux remarques qui ont été faites : d'abord sur les limites du dispositif tant que les notions de solde structurel et de dérapage légitime ne sont pas précisées. Ensuite, sur la non-rémunération des personnes désignées : ce n'est pas un gage d'indépendance, ni d'efficacité.

Enfin, le Haut Conseil se prononcera-t-il sur l'endettement des collectivités locales ?

**M. Éric Bocquet.** – Monsieur le président, vous aviez raison sur deux points : il est important que nous ayons un échange sur ce texte, qui est structurant pour les années qui viennent. Et puis ce texte est d'une très grande clarté sur la mise en œuvre des dispositions du TSCG, sur lequel vous connaissez notre avis. Il s'agit là bel et bien de la règle d'or qui avait été initiée à la fin du quinquennat précédent.

Il est très ennuyeux qu'on ne dispose pas de définition stable, fixe, générale, incontestable du solde structurel, alors que tout dépend de cette notion. Comment raisonner sur une notion qui n'est pas calée définitivement ?

Les prérogatives des parlements nationaux sont réputées respectées. C'est une bonne chose, mais pas ce qu'on avait entendu dans le débat initial : le texte accuse une perte évidente de souveraineté budgétaire. On parle de renforcement du rôle du Parlement : quelles avancées y a-t-il eu ?

J'entends enfin parler d'interprétation souple mais aussi de règles « contraignantes et permanentes ». Ce n'est pas ce que nous avons entendu pendant le débat sur le TSCG. Qu'en est-il exactement ?

Je vais persifler sur la composition du Haut Conseil. Sa neutralité et son indépendance ne dépendent pas de la présence en son sein de représentants de la majorité et de l'opposition, mais de ceux qui ont soutenu le texte européen et de ceux qui s'y sont opposés !

Le Haut Conseil va donner des avis, soit. Mais s'ils diffèrent de ceux du Gouvernement, comment les choses seront-elles tranchées ? Je croyais qu'on avait mis en place un gendarme pour contrôler l'engagement pris par les Etats de respecter la règle d'or. Va-t-il faire du préventif, tel un radar

pédagogique, ou des sanctions effectives – même si on les appelle mesures de correction – seront-elles prises ?

**M. Richard Yung.** – Nous reviendrons sur la notion de déficit structurel au cours des débats. Il faut d'abord que la méthodologie soit commune à tous les pays, pour favoriser les comparaisons et faciliter l'action de la Commission. En outre, quelle définition donne-t-on de l'inflation ? C'est un critère important dans la définition de la croissance potentielle.

Sur les circonstances exceptionnelles, les Allemands ont une approche pragmatique : c'est la commission des finances du Bundestag qui qualifie une telle situation. Nous pourrions suivre cette voie, surtout si l'on souhaite revaloriser le rôle du Parlement.

Je partage le constat du rôle trop prépondérant de la Cour des comptes dans la composition du Haut Conseil. Le travail de ses magistrats est de juger les comptes a posteriori. Ils n'ont pas de vocation particulière à faire de la prévision et de la macro économie. Vous avez eu des paroles dures sur le CESE...

**M. Philippe Marini, président.** – Effectivement, pardonnez-moi.

**M. Richard Yung.** – Je vois mal le Sénat supprimer cette contribution de l'Assemblée nationale, nous serions mal compris de l'opinion. L'autre ajout, c'est le directeur général de l'Insee. Nous pourrions avoir un débat sur le fait qu'un haut fonctionnaire chargé des prévisions économiques se retrouve en position d'opposition avec son gouvernement. Que se passerait-il si celui-là dit à celui-ci que ses prévisions ne valent rien ? Est-il relevé de ses fonctions au prochain conseil des ministres ? Que se passera-t-il dans le mouvement naturel des hauts fonctionnaires quand le directeur général de l'Insee changera ?

Je conteste l'idée que les deux membres du Haut Conseil désignés par les présidents des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale servent à donner deux postes à l'opposition. C'est l'argument de M. Bocquet, vu sous un autre angle. Ce n'est pas le rôle du Haut Conseil d'être composé selon des critères politiques : on attend de lui une capacité d'analyse économique et d'analyse des soldes. Je proposerai un amendement là-dessus. Notez que le règlement du Sénat n'impose pas que le président de la commission des finances soit membre de l'opposition !

**M. Philippe Marini, président.** – Nous reviendrons sur tout cela lors de l'examen du texte article par article. Je vous signale que le ministre Jérôme Cahuzac est arrivé. Il viendra s'asseoir parmi nous pour l'examen des amendements, selon la règle appliquée depuis la révision constitutionnelle de 2008.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Je partage les interrogations de beaucoup de mes collègues. On aura un juge de paix, ce Haut Conseil, qui rendra des avis, parmi lesquels le plus important sera le respect par le Gouvernement de la trajectoire des finances publiques, grâce à l'outil du déficit structurel. On ne

sait pas comment celui-ci est calculé car il existe des méthodologies différentes. Pour le construire, il faut connaître le PIB potentiel, dont les estimations peuvent varier grandement : la Commission estime la croissance potentielle de la France pour la période 2010-2016 à 1 %, lorsque d'autres organismes l'estiment à 1,5 %. Le solde conjoncturel, ce n'est que la différence du solde constaté et du solde structurel ; le déficit conjoncturel, on ne le constate qu'après. Ce qui est normal, puisque le cycle économique n'est connu qu'alors. Mais il reste un vrai problème d'application de la loi. On peut imaginer que l'avis du Haut Conseil soit contesté. Richard Yung a raison, il faut une méthodologie commune entre les différents pays qui ont ratifié le traité, car l'inverse impliquerait une rupture de l'égalité des Etats.

**M. Philippe Marini, président.** – L'harmonisation européenne sera nécessairement au cœur de cette méthodologie : on ne va pas définir notre propre solde structurel dans notre coin. Toute cette procédure n'a de sens que si elle sert la pérennité et la crédibilité de la zone euro.

**M. Jean Arthuis.** – Le Haut Conseil lui-même devrait être européen !

**M. Philippe Marini, président.** – Il faut avancer pas à pas, sinon on recule beaucoup plus...

**M. Edmond Hervé.** – Ce projet est un très bon projet, mais nous devons faire attention à préserver des droits du Parlement. D'abord, si les questions de définition sont légitimes, gardons-nous de concevoir des définitions excessivement précises : elles nous emprisonneraient. Ensuite, veillons à limiter la prééminence des comptables sur les économistes et des économistes sur les politiques. Enfin, réfléchissons sur les moyens d'investigation du Parlement, car il y a, d'une manière générale, un déséquilibre entre la technocratie et le pouvoir politique.

**M. Jean Germain.** – S'il y a beaucoup de différences sur les appréciations politiques que l'on a du déficit structurel, il y en a moins qu'on ne le dit sur les définitions économiques. On définit d'abord un taux de croissance potentielle, puis un PIB potentiel. Ensuite, on examine l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel. Puis on corrige le déficit effectif en fonction du déficit conjoncturel provenant de cet écart. La présentation du rapporteur général à ce propos était claire. Il faudra certes simplifier la méthodologie. Mais ce n'est pas un corset supplémentaire, c'est une facilité. Ce qui serait terrible, ce serait de s'intéresser seulement aux déficits effectifs : les Etats seraient amenés à prendre des mesures terrifiantes.

**M. Jean Arthuis.** – Dans le PIB potentiel, on pourrait considérer qu'il n'y a plus de chômeurs, que tout le monde travaille, donc qu'il n'y a plus de problème budgétaire.

**M. Jean Germain.** – C'est la différence entre les économistes qui font de la prévision et les astrologues.

**M. Philippe Marini, président.** – Ce n'est pas possible dans l'Union européenne !

**M. Jean Germain.** – Je ne suis pas totalement d'accord. Ne nous étonnons pas qu'on nous refuse la présence d'hommes et de femmes politiques dans les organismes indépendants. Nous, nous ne sommes pas obligés de faire de l'astrologie. Peut-être faut-il en profiter pour augmenter les droits du Parlement, notamment de la commission des finances. Comment se mettre d'accord sur ce qui est constaté ? François Marc l'a dit sur la loi de règlement, mais il faut aller plus loin.

S'agissant de la composition du Haut Conseil, je ne suis pas d'accord avec l'idée que quelqu'un de non rémunéré serait indépendant : on est toujours payé par d'autres ! Les conseillers de la Cour des comptes sont payés, me semble-t-il. Sinon, on est dans le système américain où il faut être milliardaire pour faire de la politique. Ceux qui ne sont pas rémunérés essaient toujours de se faire rémunérer ailleurs ! Cela ne vaut pas pour le cas présent bien sûr.

**M. Philippe Marini, président.** – Souvenons-nous du député Baudin.

**M. Jean Germain.** – Il doit y avoir à la fois des gens qui constatent, et des gens qui doivent faire de la prévision économique. Et la prévision économique, ce n'est pas le rôle de la Cour des comptes. Equilibrer tout cela sera extrêmement difficile. Mais le Haut Conseil ne doit pas que faire des comptes, il doit anticiper l'avenir au moyen de gens compétents qui peuvent être aussi des élus, car il n'y a pas que des élus incompetents.

**M. Philippe Marini, président.** – Il faut l'espérer !

**M. Jean Germain.** – Je me dissocie de mon collègue Yung sur les nominations exercées par les présidents des commissions des finances. On a progressé dans les droits du Parlement et de l'opposition en laissant le poste de président de la commission des finances à l'opposition. Revenir en arrière m'apparaîtrait négatif.

**M. Philippe Marini, président.** – L'Assemblée nationale, et c'est judicieux, a ajouté que les personnalités proposées à la désignation devraient être auditionnées publiquement par les commissions des finances, ce qui permettra d'objectiver davantage les choix.

**M. Francis Delattre.** – Nous voyons se constituer une véritable usine à gaz.

**M. Philippe Marini, président.** – Elle s'appelle l'Union européenne, cher collègue...

**M. Francis Delattre.** – Non, l'Union européenne ne dit pas cela. Nous sommes dans une usine à gaz parce que le Conseil constitutionnel n'a pas pris toutes ses responsabilités, pour les raisons qu'on connaît. Dire que le mécanisme n'est pas contraignant mais permanent oblige à faire des acrobaties. Pourquoi le projet de loi organique fixe-t-il des règles et renvoie leur contenu à des lois de programmation ? C'est un mystère. A moins que ces lois de programmation aient valeur de lois organiques. Si c'est cela, je ne suis



qu'en partie rassuré. Car les lois de programmation, on sait comment ça marche : voyez les lois de programmation militaire. Ce n'est pas sérieux !

Le Parlement devrait pouvoir se doter d'outils, pas forcément permanents, qui nous soient propres : contracter avec un institut de prévision sérieux, avoir nos propres analyses. Je suis d'accord avec Jean Germain : la certification des comptes, ce n'est pas la prévision. On doit pouvoir mettre dans le Haut Conseil des gens qui ont des compétences macroéconomiques sérieuses.

Pourquoi ne pas s'inspirer de certains organismes, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), que je connais bien ? Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation y désignent leurs représentants par une élection interne. Cela permet l'indépendance. Si c'est uniquement le premier président de la Cour des comptes qui les désigne, même si les commissions valident ces désignations après coup, ce n'est pas une façon démocratique de savoir qui représente les grands corps.

**M. Philippe Marini, président.** – Je ne sais pas si c'est démocratique ou aristocratique, mais c'est collégial.

**M. Francis Delattre.** – Cela atténue l'aristocratie, justement.

**M. Philippe Marini, président.** – L'aristocratie est souvent collégiale.

**M. Francis Delattre.** – Ma seule question concerne donc les lois de programmation : pourquoi la loi organique renvoie-t-elle son contenu aux lois de programmation et pas aux lois de finances ? Si les lois de programmation ont valeur organique, c'est une révolution.

**M. Philippe Marini, président.** – Les désignations internes à la Cour des comptes, c'est un vrai sujet.

**M. Francis Delattre.** – Les lois de programmation aussi, c'est un vrai sujet !

**M. Jean-Paul Emorine.** – J'ai bien saisi qu'il était indispensable d'avoir ce Haut Conseil. Les quatre magistrats de la Cour des comptes ne me posent pas de problème.

Vous avez prononcé un bel oxymore : un « dérapage légitime ». En principe, quand vous dérapez, ce n'est pas légitime.

En outre, vous évoquez « une constatation a posteriori par le Haut Conseil », mais le Haut Conseil doit être très réactif. Les circonstances exceptionnelles, ce peut être aussi une grave récession économique. Je souhaite que le Haut Conseil puisse être saisi très rapidement.

**M. Yann Gaillard.** – Plus j'écoute, moins je suis convaincu. Nous sommes en présence d'une institution dont on ne sait pas si elle est juridique ou économique. Je ne sens pas trop cette affaire...

**M. Philippe Marini, président.** – C'est l'ambiguïté de l'Europe dans laquelle nous sommes.

**M. François Marc, rapporteur.** – Je salue le ministre qui nous rejoint à l'instant. Je crois que les interventions et questions de nos collègues illustrent la teneur interrogative de mon exposé introductif. J'ai en effet tenu à indiquer l'esprit de cette loi, son contenu, et les questionnements qui restent en suspens.

Monsieur Delahaye, en période de crise il est normal que le solde conjoncturel se dégrade. Nos amendements ont pour objet de faire en sorte que les hypothèses sur lesquelles sera fondée la trajectoire du solde structurel résultent de débats approfondis entre le Parlement et le Gouvernement, ainsi qu'entre le Gouvernement et Haut Conseil. Je rappelle que les commissions pourront auditionner le président du Haut Conseil à tout moment.

M. Arthuis a évoqué les problèmes méthodologiques. La loi de programmation précisera toutes les clés de passage entre solde effectif et solde budgétaire, entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale. Il trouve que la Cour des comptes occupe une place trop importante dans le Haut Conseil, mais je rappelle qu'elle n'a plus de majorité au sein de cet organisme. S'agissant du hors-bilan, la Cour des comptes remettra à la commission un rapport sur le sujet en mars en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la demande de Jean-Claude Frécon.

La notion de solde structurel, monsieur Guéné, a des limites juridiques, mais elle est pertinente économiquement. Les difficultés juridiques doivent-elles faire obstacle à une politique économique plus pertinente ? Concernant votre remarque sur les collectivités territoriales, le Haut Conseil ne pourra pas parler des équilibres entre administrations publiques. Il n'y a pas de possibilité d'émettre des appréciations sur les collectivités locales. Nous examinerons un amendement visant à interdire au Haut Conseil d'intervenir en dehors des cas prévus par la loi organique.

Monsieur Bocquet, nos amendements auront pour vocation de caler la définition du solde structurel retenue pour mettre en œuvre et contrôler le respect de la trajectoire. La règle est contraignante en ce qu'elle oblige ceux qui ne la respectent pas à se justifier. Elle est permanente car ses modalités d'application sont prévues par la loi. Mais le Parlement est libre de définir comme il le souhaite le mécanisme de correction automatique. Le risque est l'attaque d'un autre Etat devant la Cour de justice de l'Union européenne. Les avis du Haut Conseil sont transmis au Parlement qui les utilise pour apprécier les projets du Gouvernement. Le constat d'un écart à la trajectoire par le Haut Conseil entraîne de fait le déclenchement du mécanisme de correction automatique.

Comme le souhaite M. Yung, un amendement donnera un rôle au Parlement dans le déclenchement des circonstances exceptionnelles : on ne se contentera plus de constater a posteriori. Quant à la direction générale de l'Insee, elle est fonctionnellement indépendante. Si ce n'était pas le cas,

Eurostat critiquerait la France ! Même si le directeur de l'Insee est un fonctionnaire, l'organisme est aujourd'hui considéré comme suffisamment indépendant à l'échelle européenne. Enfin, il me semble qu'il est bon que les membres du Haut Conseil soient désignés par des personnalités d'origines politiques diverses : c'est un élément d'affichage susceptible de constituer une garantie auprès de nos concitoyens, d'autant que les candidats seront auditionnés par les commissions avant leur désignation.

Selon M. Caffet, le Haut Conseil devra fonder son avis sur le respect de la trajectoire, mais il devra utiliser la méthodologie de la loi de programmation pour permettre une homogénéité de l'appréciation portée. S'il procède ainsi, il n'est pas de cacophonie à craindre dans l'expression du Haut Conseil. S'il ne procédait pas ainsi, la programmation et le jugement de l'action du gouvernement seraient rendus impossibles.

M. Hervé a attiré notre attention sur les droits du Parlement. Nous avons proposé qu'il puisse acter les circonstances exceptionnelles, et fixer les principes qui doivent guider le Haut Conseil. C'est ce que nous souhaitons voir inscrit dans le texte grâce à nos amendements.

M. Germain approuve les orientations préconisées par le rapporteur général ; je le remercie de son soutien. Le solde structurel n'est pas calculé au doigt mouillé : l'estimation en est faite sur la base de travaux économétriques sérieux. Si l'on peut dégager un consensus, les choses seront fiables. Le rapport reproduit les grands principes de la méthodologie d'estimation du solde structurel. Je vous incite à vous y reporter.

M. Delattre a évoqué le contenu obligatoire des lois de programmation : on ne peut faire autrement, sinon on aurait dans la loi organique des règles qui iraient au-delà des règles de procédure, ce qui empêcherait les majorités successives de mettre en œuvre comme elles le souhaitent les principes chiffrés contenus dans le traité. Chaque gouvernement pourra adopter une ligne de conduite spécifique et différente.

**M. Francis Delattre.** – Si c'est obligatoire, je ne vois pas pourquoi !

**M. François Marc, rapporteur.** – Le traité laisse des possibilités d'adapter sa propre ligne de conduite dans le cadre des règles générales qu'il définit.

Les lois de programmation des finances publiques ont été inventées et inscrites dans la Constitution en 2008, à l'initiative de M. Sarkozy...

**M. Philippe Marini, président.** – C'était une excellente initiative !

**M. François Marc, rapporteur.** – ...et vous aurez certainement le plus grand respect pour la philosophie qui a présidé à leur création.

**M. Francis Delattre.** – J'ai ma propre philosophie.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais vous les avez votées !

**M. Francis Delattre.** – Non, justement.

**M. François Marc, rapporteur.** – J'indique enfin à M. Emorine qu'un de mes amendements traite des circonstances exceptionnelles.

#### EXAMEN DES ARTICLES

*Les articles 1er, 2, 3 et 4 sont adoptés sans modification.*

#### *Article 5*

**M. François Marc, rapporteur.** – Le PIB potentiel constitue l'élément central de la mise en œuvre de la trajectoire du solde structurel. Selon le niveau de PIB potentiel retenu, les efforts nécessaires pour respecter la trajectoire seront plus ou moins importants, d'où la nécessité de déterminer le PIB potentiel de la façon la moins contestable possible. Dans l'amendement n°1 nous proposons d'aller au-delà de l'Assemblée nationale en prévoyant que le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques comprenne non seulement les hypothèses de croissance de PIB potentiel, mais plus généralement les hypothèses de PIB potentiel, ce qui comprend en particulier son niveau. En outre, le rapport devrait présenter et justifier les différences éventuelles qui pourraient être relevées par rapport aux estimations de la Commission européenne. Nous pensions nous fonder sur les évaluations de la Commission, censées devenir une référence homogène et unique au sein de l'Europe, mais l'absence de dispositif fiable à ce jour rend cette perspective impossible.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget.** – L'avis du Gouvernement est favorable. Le rapporteur a raison de souligner le caractère central des hypothèses de croissance potentielle. Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques comprend déjà cette information. Je ne vois aucun inconvénient à ce que les choses soient précisées dans la loi.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 5 bis, 6, 6 bis, 7 et 7 bis sont adoptés sans modification.*

#### *Article 8*

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 10 de notre collègue Gaëtan Gorce propose que le premier président de la Cour des comptes puisse désigner au Haut Conseil non seulement des magistrats en activité, mais aussi des retraités, pour élargir le vivier. Il propose d'exclure en revanche que les membres du Haut Conseil puissent venir de la formation interchambre chargée du rapport sur les perspectives des finances publiques.

Sur le premier point, on n'imagine pas que la Cour des comptes ne dispose pas de suffisamment de compétences parmi ses membres encore en activité... Sur le second point, notre collègue souligne un vrai problème de conflit d'intérêts qui pourrait porter préjudice à la Cour comme au Haut Conseil. A l'inverse, ne peut-on imaginer que les magistrats désignés quittent

la formation interchambre à leur nomination au Haut Conseil ? Le premier président, qui présidera les deux institutions, en sera le meilleur juge. Tous les membres devront par ailleurs remplir une déclaration d'intérêts. Toutes ces garanties nous conduisent à être prudents sinon défavorables. Mais l'avis du Gouvernement sera utile, au moins sur le second point.

**M. Philippe Marini, président.** – L'amendement de M. Gorce a le mérite de faire ressortir une certaine asymétrie : compte tenu des ajouts de l'Assemblée nationale, les personnalités pressenties par les présidents des assemblées parlementaires et des commissions des finances devront participer à une audition publique. Les magistrats désignés par la Cour ne seront pas astreints à la même procédure.

M. Gorce souligne aussi qu'il y a peut-être des risques de conflit d'intérêts dans les différentes attributions de la Cour des comptes. Il faut trouver une solution aussi consensuelle que possible.

**M. Jérôme Cahuzac.** – L'amendement de M. Gorce me paraît contradictoire terme à terme : étendre le vivier aux magistrats retraités est peut-être une bonne chose s'il s'agit d'étendre le registre des compétences au sein desquelles le premier président désignerait ceux qui siègeront au Haut Conseil. La seconde partie me paraît peu cohérente puisqu'il s'agit de restreindre ce vivier. A choisir, je préférerais le premier mouvement. Quant à l'asymétrie que vous semblez regretter, je suis sensible à cet argument : l'audition des magistrats améliorerait la transparence.

**M. Philippe Marini, président.** – Si l'on procédait ainsi, il nous resterait à décider du mode d'organisation de ces auditions. Les auditions individuelles, très révélatrices, sont très différentes des auditions de groupe, où chacun peut se cacher derrière son voisin. Peut-être faudra-t-il nous laisser une marge de manœuvre. Cela concernerait quatre personnes, plus deux par assemblée, soit six auditions. Pourquoi pas ?

Monsieur le ministre, votre avis est donc défavorable ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Oui. Quant aux auditions, les commissions sont maîtresses de leur organisation en la matière. Il me semble que des auditions individuelles seraient nettement préférables, sauf à estimer que les magistrats auraient un point de vue collectif à exprimer, ce qui n'est pas dans l'esprit du Haut Conseil. Je jugerais très intéressantes des auditions individuelles dans chacune des deux assemblées.

**M. Philippe Marini, président.** – Le rapporteur général va réfléchir à la possibilité de présenter un amendement en ce sens.

**M. François Marc, rapporteur.** – Il serait prématuré de donner un avis favorable sur cet amendement aujourd'hui. Nous allons réfléchir d'ici la semaine prochaine pour améliorer les choses.

**M. Francis Delattre.** – S'il y a des auditions, parfait. Mais pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas choisi, comme c'est parfois le cas, un système

d'appel à candidatures à l'intérieur de l'institution, puis une élection ou une décision par consensus. Un tel système existe à la CNIL, où j'ai été rapporteur. Je suis favorable aux auditions, mais je ne vois pas pourquoi le premier président désignerait les membres du Haut Conseil. Nous avons intérêt à avoir des magistrats motivés par la tâche !

**M. Philippe Marini, président.** – C'est vrai que la question de la collégialité peut se poser au sein de la Cour. Il me semble difficile d'aller plus loin dans le débat ce matin. Il doit y avoir aussi quelques arrière-pensées politiques : chacun sait que selon la respiration politique de notre pays, les membres des grands corps de la sensibilité du gouvernement exercent des responsabilités exécutives ou de cabinet, jusqu'à leur retour, quand l'alternance a fonctionné. Ce sont des données sociologiques assez difficiles à mesurer.

*L'amendement n° 10 n'est pas adopté.*

*L'article 8 est adopté sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 8**

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 3 est important car il fait suite à de nombreuses observations émises ce matin. Il s'agit de préciser les principes généraux qui doivent guider le Haut Conseil lorsqu'il rendra ses avis en toute indépendance : tant sur les prévisions de croissance – il lui est suggéré de tenir compte des prévisions d'organismes qu'il aurait lui-même désignés à l'avance – que sur les hypothèses de PIB potentiel. Il faut encourager la convergence des méthodes pour que l'application de la règle ne conduise pas à des discussions méthodologiques sans fin au détriment des considérations de fond. Le débat sur la croissance potentielle entre le Parlement et le gouvernement et entre le gouvernement et le Haut Conseil doit avoir lieu au moment de la loi de programmation des finances publiques, de manière à faire reposer la trajectoire sur une hypothèse réaliste. Il est ensuite souhaitable, pour la lisibilité du débat public et la bonne application de la règle, que tout le monde se réfère au consensus trouvé dans la loi de programmation. Il est proposé que si le Haut Conseil estimait, dans l'un de ses avis, devoir se référer à d'autres hypothèses que celles convenues, il soit tenu de publier sa méthodologie alternative et d'en expliquer les fondements.

**M. Philippe Marini, président.** – Votre approche est une approche de transparence : le Haut Conseil doit rendre publique la méthodologie sur laquelle il se fonde en cas d'écart avec ce qui figure dans la loi de programmation. C'est un réel progrès par rapport au texte initial du Gouvernement. Sur la question de la liste des organismes de prévision, votre suggestion est utile. En réalité, vous nous proposez d'adopter le modèle allemand, qui fait référence explicitement à une liste d'organismes, toujours les mêmes, référencés, et dont on fait la moyenne des estimations. J'ignore s'il y a en Allemagne une décision qui fonde cette pratique, ou s'il s'agit d'une coutume traduite dans les documents du ministère fédéral des finances.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Je ne sais pour l’instant pas grand chose sur ce qui se passe en Allemagne... Sur l’amendement lui-même, je comprends le souci de transparence qui vise à limiter d’éventuelles critiques de la part de ceux qui contesteraient les avis donnés par le Haut Conseil, qui pourraient exciper d’une forme d’opacité pour appuyer leurs critiques ; de même, ceux qui conforteraient ses avis pourraient donner le sentiment de le faire avec des a priori dès lors que la méthode retenue ne serait pas connue. Au fond, l’institution sera libre de tout, en tout et à l’égard de tout le monde. Néanmoins, en mettant ses avis dans le débat public, le Haut Conseil se trouve obligé d’argumenter. Je ne suis pas insensible à cette volonté.

Je comprends la recherche d’éléments rassurants. Il n’est pas indispensable d’avoir des compétences exceptionnelles en économie pour faire une moyenne. Ce qui me gêne, c’est que c’est peut-être un peu réducteur : on risquerait de présenter le Haut Conseil comme un aréopage de personnalités éminentes se contentant d’une opération arithmétique du niveau de l’école primaire.

**M. Philippe Marini, président.** – On pourrait penser aussi qu’on leur donne un vrai pouvoir économique : être référencé par le Haut Conseil peut fonder la crédibilité d’une institution de prévision macroéconomique.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Et son chiffre d’affaires...

**M. Philippe Marini, président.** – Je comprends que le Gouvernement est favorable au premier alinéa et défavorable sur le second.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Le second alinéa ne me pose aucun problème. En revanche, je ne comprends pas le premier. Le Haut Conseil va être amené à donner des avis. Le principal sera celui jugeant du respect par le Gouvernement de sa trajectoire des finances publiques, laquelle dépend fondamentalement de l’hypothèse retenue de PIB potentiel. Or, le premier alinéa sous-entend que le Haut Conseil pourra avoir une hypothèse de PIB potentiel fondamentalement différente de celle du gouvernement. Le Haut Conseil jugerait le gouvernement avec des règles du jeu complètement différentes. Comment cela peut-il fonctionner ?

Soit les hypothèses du Haut Conseil sont identiques à celles du gouvernement, auquel cas il est fondé à indiquer un dérapage éventuel du budget. Soit elles sont différentes, auquel cas il ne peut juger. Cette rédaction ouvre la porte à des interprétations différentes du respect de la trajectoire par le gouvernement. Est-il nécessaire de l’écrire voire d’inciter le Haut Conseil à utiliser ses propres hypothèses ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Ce n’est pas parce que le Haut Conseil s’appuiera sur des prévisions moyennes qu’il ne tiendra pas compte des hypothèses basses ou hautes. Il devra en tout cas justifier sa position. La publication de la liste des organismes est source de transparence pour les élus et les concitoyens.

**M. Francis Delattre.** – Devons-nous intégrer dans une loi organique ces dispositions ? Elles relèvent davantage des textes d'application. En Allemagne, deux indices sont utilisés principalement : celui des syndicats et celui du patronat.

**M. Philippe Marini, président.** – En Allemagne, le gouvernement s'appuie sur les prévisions économiques d'un panel d'instituts dont la composition ne change pas. Certains sont proches des syndicats, d'autres du patronat.

**M. Richard Yung.** – Le panel comprend aussi les instituts de prévision économiques Berger et IFO, distincts des syndicats et du patronat.

Le texte de l'amendement est « tient compte des prévisions moyennes » d'un ensemble d'organismes et non « prépare une moyenne des prévisions ». Le Haut Conseil pourra examiner chaque prévision.

De même la formulation « tient compte » donne au Haut Conseil une possibilité, et ne crée pas une obligation, de suivre ces prévisions.

**M. Jérôme Cahuzac.** – L'argumentation de M. Caffet est intéressante. Le traité prévoit soit une externalisation de la prévision économique, soit la formulation d'un avis par un conseil indépendant. Ce dernier choix est compatible avec un souci de transparence, non pour que le Haut Conseil entre en concurrence avec le gouvernement sur sa méthodologie, ce qui serait préjudiciable, mais pour qu'il puisse justifier ses avis. Peut-être faut-il modifier la rédaction afin que les craintes de M. Caffet ne se révèlent pas fondées ?

**M. François Marc, rapporteur.** – Nous nous sommes inspirés du modèle allemand, et non anglais où un organisme, dit indépendant, présente des chiffreages parfois très éloignés de la réalité. Il est possible de retirer l'adjectif « moyennes ».

Cet amendement a pour but de fixer des règles connues à l'avance, et utilisées par tous ceux appelés à émettre un avis, en particulier le Haut Conseil.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Cela ouvre bien la voie à des méthodologies différentes.

**M. Philippe Marini, président.** – Cette possibilité appartient au Haut Conseil du fait de son indépendance. Mais il devra dans ce cas publier sa méthodologie.

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement encadre une faculté qui existe déjà dans le texte actuel.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Je partage l'avis de M. Caffet. Soit cette possibilité existe déjà, auquel cas la précision est inutile, soit elle n'existe pas, et il est inutile de la créer car elle risque de poser des problèmes de concurrence de méthode. J'ajoute que le Conseil constitutionnel publie des considérants et que son indépendance n'est pas remise en cause.



Sagesse, mais le souci de transparence ne doit pas devenir source de conflit ou de polémique.

**M. François Marc, rapporteur.** – Je maintiens l’amendement en supprimant le mot « moyenne » au second alinéa et je vais réfléchir à une nouvelle rédaction.

*L’amendement n° 3 ainsi rectifié est adopté.*

*L’article additionnel est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission et devient article 8 bis.*

### **Article 9**

**M. François Marc, rapporteur.** – L’amendement n° 5 précise que le Gouvernement, en vue de l’examen d’un projet de loi de programmation, saisit le Haut Conseil des finances publiques non seulement des hypothèses macroéconomiques mais aussi de l’estimation du PIB potentiel. Il est indispensable de préciser que le Haut Conseil doit nécessairement exprimer un avis sur ce paramètre, afin que l’hypothèse sur laquelle reposera la programmation puisse constituer une référence.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Avis favorable.

*L’amendement n° 5 est adopté.*

*L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 10, 11, 12 et 13 sont adoptés sans modification.*

### **Article additionnel après l’article 13**

**M. François Marc, rapporteur.** – Le droit budgétaire européen prévoit la transmission d’un nombre croissant de documents aux autorités communautaires. Le two pack, en cours d’examen, prévoit des « plans budgétaires nationaux » et des « plans budgétaires à moyen terme ». Le TSCG y ajoute des « programmes de partenariat budgétaire et économique », dont le contenu demeure à préciser.

L’amendement n° 2 prévoit, par coordination, que le HCFP est saisi de ces projets de documents et que, s’il le souhaite, il peut rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques qui leur sont associées. L’avis est facultatif.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Sagesse. Je comprends votre souci de précision, mais il n’est pas indispensable.

*L’amendement n° 2 est adopté.*

*L’article additionnel est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission et devient article 13 bis.*

*L’article 14 est adopté sans modification.*

*Article 14 bis (nouveau)*

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 4 précise que le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Avis favorable.

**M. Philippe Marini, président.** – L'amendement renforce les pouvoirs du parlement.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

*L'article 14 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 15*

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 6 supprime l'anomalie selon laquelle « les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques sont précisées par décret en Conseil d'État ». En effet, un tel décret serait incompatible avec l'indépendance du HCFP. Cet amendement détermine les principales modalités de ses délibérations. Afin que les avis du HCFP soient les plus légitimes possible, cet amendement précise notamment que ses membres sont tenus au secret sur ses délibérations et qu'il ne peut publier d'opinion dissidente. Enfin, il prévoit que le HCFP ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par le présent projet de loi organique.

**M. Philippe Marini, président.** – L'indépendance, toute l'indépendance, rien que l'indépendance ! Le Haut Conseil est un corps collégial qui s'exprime comme un tout, sans publier d'opinions dissidentes.

**M. François Marc, rapporteur.** – A la différence de certains comités de politique monétaire par exemple.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Cette solidarité me paraît une très bonne chose. L'Assemblée nationale ayant augmenté le nombre des membres du Haut Conseil, peut être pourrions-nous prévoir d'augmenter le quorum de cinq à sept membres, en précisant que deux au moins des membres désignés par les présidents des assemblées ou des commissions doivent être présents.

**M. Philippe Marini, président.** – Cinq membres plus le président, c'est pourtant la majorité absolue.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Il faut un quorum allant au-delà de la majorité simple. Je souhaite sept membres, dont deux désignés par les assemblées, plus le président.

**M. Philippe Marini, président.** – Effectivement, si tous les membres désignés par les assemblées sont absents, cela pourrait porter préjudice à la crédibilité du Haut Conseil.

**M. François Marc, rapporteur.** – Je propose la rédaction suivante : « Le Haut Conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s’il réunit, outre son président, sept de ses membres, dont deux ont été désignés dans les conditions prévues aux 2° et 3° de l’article 8 ».

**M. Jérôme Cahuzac.** – D’accord.

*L’amendement n° 6 ainsi rectifié est adopté.*

*L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 16**

**M. François Marc, rapporteur.** – L’amendement n° 9 rectifié bis précise la clause de circonstances exceptionnelles. Lorsque l’économie traverse des circonstances exceptionnelles, il est justifié économiquement de s’écarter de la trajectoire budgétaire. Or, abstraction faite des fluctuations de l’élasticité des recettes au PIB, tout écart par rapport une trajectoire structurelle résulte de décisions politiques. Cet amendement les formalise : la situation de circonstances exceptionnelles serait constatée soit parce que le Gouvernement aurait saisi pour avis le Haut Conseil des finances publiques, soit parce que la Commission européenne ou le Conseil auraient jugé que ces circonstances sont réunies. Le Parlement devrait également adopter une disposition en ce sens dans l’article liminaire de la loi de finances.

En Allemagne les circonstances exceptionnelles ne peuvent être invoquées que si la majorité absolue des membres du Bundestag vote en ce sens.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Avis favorable.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Qu’entendez-vous lorsque vous écrivez que le Haut Conseil répond « sans délai » ?

**M. François Marc, rapporteur.** – Avec une rapidité exemplaire.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Mais cette expression admet plusieurs sens. Ne faudrait-il pas préciser le temps de réponse du Haut Conseil ?

**M. Philippe Marini, président.** – Cette expression existe-t-elle dans d’autres textes juridiques ? Pris au sens littéral, « sans délai » est un non-sens.

**M. François Marc, rapporteur.** – Nous examinerons avec diligence s’il convient d’améliorer la rédaction.

*L’amendement n° 9 rectifié bis est adopté.*

*L’article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 17 A (nouveau)*

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 7 prévoit qu'une éventuelle non adoption de l'article liminaire d'une loi de finances – instauré par l'article 6 du présent projet de loi organique – n'empêcherait pas de poursuivre la discussion du texte. L'article liminaire porte sur l'ensemble des administrations publiques. Il est sans portée juridique. Il symbolise la cohérence entre la programmation et sa déclinaison dans les lois de finances. Il n'y a pas lieu de prévoir une procédure analogue à celle selon laquelle la seconde partie d'un projet de loi de finances ne peut être mise en discussion avant l'adoption de la première.

**M. Philippe Marini, président.** – D'un point de vue politique, au regard de notre crédibilité sur la scène européenne, est-il possible d'envisager de voter la loi de finances en ayant rejeté cet article?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Avis favorable. Mais je comprends les interrogations.

**M. Philippe Marini.** – Cet article n'est que la réaffirmation de la trajectoire budgétaire. Comment voter la loi de finances en le rejetant ?

**M. Dominique de Legge.** – Comment un article de loi peut-il être dépourvu de portée juridique ? Il s'agirait alors d'un préambule.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes dans le droit mou, mais celui-ci finit par devenir contraignant... N'est-ce pas le propre de la construction européenne ?

**M. François Marc, rapporteur.** – Nous voulons seulement apporter de la souplesse. Il peut être fait usage de la réserve lors de l'examen de l'article liminaire pour tenir compte du décalage des calendriers entre le PLF et le PLFSS.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Le PLF étant voté en dernier, il est normal de lui réserver certains éléments. D'un point de vue logique on peut voter contre l'article liminaire, sans remettre en cause le PLF, si l'on considère que d'autres éléments extérieurs, comme la politique familiale par exemple, font peser un risque sur la trajectoire budgétaire. Mais c'est compliqué...

**M. Philippe Marini, président.** – Compliqué, c'est le moins... et vu de l'extérieur, cela n'inspire pas la confiance !

**M. Dominique de Legge.** – Cet amendement affaiblit davantage le dispositif qu'il ne le renforce. Préciser que la discussion peut continuer si l'article liminaire n'est pas voté, c'est reconnaître qu'il n'a aucune importance !

**M. François Marc, rapporteur.** – Il s'agit uniquement de préciser qu'il n'est pas indispensable de le voter en premier. Une loi de finances sans cet article encourrait la censure du Conseil constitutionnel, car il constitue un élément obligatoire du PLF selon les dispositions mêmes de la loi organique.

Cet amendement ne modifie pas le droit proposé, mais supprime une ambiguïté.

**M. Philippe Marini, président.** – La discussion de l'article liminaire pourrait ainsi être reportée après l'examen des deux parties du PLF, sans que l'on puisse adopter un texte qui ne soit pas cohérent avec lui ?

**M. François Marc, rapporteur.** – Tout à fait. La souplesse permet de tenir compte de la différence des calendriers d'examen dans les deux assemblées.

**M. Philippe Marini, président.** – Cet amendement apporte donc simplement une souplesse de procédure.

**M. Jean-Pierre Caffet.** – L'adoption de l'article d'équilibre dépend des conditions économiques qui ne sont connues qu'en fin d'année. Il n'en reste pas moins que l'article liminaire peut être rejeté.

**M. Philippe Marini, président.** – Le rejet de l'article liminaire signifierait la négation du programme de stabilité ; cela me semblerait, quel que soit le gouvernement et la majorité, assez lourd de conséquence.

**M. Jean-Paul Emorine.** – L'article liminaire, comme son nom l'indique, doit être discuté au début du projet de loi ; normalement, il y a une majorité pour le soutenir. S'il n'est pas voté, cela pose un problème général. Dire qu'il est reporté à la fin de la discussion, c'est un non-sens.

**M. Philippe Marini, président.** – Il ne serait plus vraiment liminaire... Il figurerait au début dans la loi promulguée, mais après avoir été voté à la fin. Ce serait paradoxal.

**M. François Marc, rapporteur.** – Ou alors on change le calendrier du PLFSS...

**M. Philippe Marini, président.** – Tout vient de la dichotomie entre PLF et PLFSS, qui est source de difficultés considérables. Un jour, il faudra enfin avoir le courage de réformer, et rassembler dans une même loi financière au moins les parties recettes – les dépenses n'étant pas de même nature. Mais ni les uns ni les autres n'ont été en mesure de le faire jusqu'à présent. La position du rapporteur général est de soumettre cet amendement, avec la possibilité de rechercher la rédaction la plus précise possible, pour qu'on puisse quand même comprendre nos débats en les lisant. Le Gouvernement y était favorable. Je vous propose, à titre conservatoire, de l'adopter, mais avec le souci de chercher une rédaction plus compréhensible.

*L'amendement n° 7 est adopté.*

*L'article 17 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 17 B (nouveau)**

**M. François Marc, rapporteur.** – L'amendement n° 8 est un amendement de précision.

**M. Jérôme Cahuzac.** – Favorable.

**M. Charles Guené.** – J'en reviens à l'interrogation que j'avais formulée tout à l'heure à l'attention du rapporteur général. Le fait que l'Assemblée nationale déclare dans cet article que le rapport présentera les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités locales n'implique-t-il pas que le Haut Conseil pourra leur adresser des injonctions ?

**M. Philippe Marini, président.** – Ce rapport ne sera pas un rapport du Haut Conseil, mais du Gouvernement. Par ailleurs, il sera purement informatif. Il ne s'y attache aucune conséquence juridique. C'est votre opinion, monsieur le ministre ?

**M. Jérôme Cahuzac.** – Oui.

**M. Philippe Marini, président.** – Il est toujours possible de présenter les chiffres consolidés des collectivités locales, mais cela n'a aucune réalité juridique puisqu'elles sont autonomes.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Et la règle d'or leur est imposée !

**M. Philippe Marini, président.** – Effectivement, la règle d'or la plus stricte y est appliquée grâce aux maigres dotations que l'Etat veut bien nous accorder.

*L'amendement n° 8 est adopté.*

*L'article 17 B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 17 C est adopté sans modification ainsi que l'article 17.*

*L'ensemble du projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## ANNEXES

### I. LEXIQUE

Croissance potentielle	Croissance de long terme de l'économie, résultant de l'évolution de la population active, de l'investissement et de la productivité globale des facteurs.
Débat d'orientation des finances publiques	Débat parlementaire (facultatif), généralement tenu en juillet, sur le rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques pour l'année suivante (article 48 de la LOLF).
Déficit excessif	Dans le cadre du pacte de stabilité, cette procédure désigne un déficit ne respectant pas son volet « correctif », c'est-à-dire supérieur à 3 points de PIB ou ne permettant pas de respecter la règle de dette.
Déficit public structurel	Déficit public partiellement corrigé des effets de la conjoncture (mais pas des fluctuations de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB).
DOFP	Voir <i>Débat d'orientation des finances publiques</i> .
Ecart de production	Ecart entre le PIB effectif et le PIB potentiel (en anglais, <i>output gap</i> ).
Effort structurel	Evolution du déficit dépendant de l'action du Gouvernement (mesures nouvelles sur les recettes + diminution du ratio dépenses/PIB potentiel).
Elasticité des prélèvements obligatoires au PIB	Rapport entre la croissance spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur.

Loi de programmation des finances publiques	Loi, de même niveau dans la hiérarchie des normes que les lois ordinaires, ayant pour fondement l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, et déterminant une programmation indicative des finances publiques. Il y en a eu deux : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.
LPFP	Voir <i>Loi de programmation des finances publiques</i> .
Mesure nouvelle	Mesure législative ou réglementaire tendant à augmenter ou à réduire les recettes publiques. L'expression « mesure nouvelle » implique que l'impact de la disposition concernée est toujours exprimé pour une année donnée, et par rapport au droit de l'année précédente.
OMT (au sens du pacte de stabilité)	Objectif à moyen terme. Il s'agit de l'objectif de solde structurel que les Etats doivent inscrire dans leurs programmes de stabilité.
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie.
Pacte de stabilité	Règles de politique budgétaire fixées par le droit communautaire (TFUE, protocole n°12 et droit dérivé). Le pacte de stabilité comprend deux volets :  - un volet « préventif », selon lequel les Etats doivent s'engager dans leurs programmes de stabilité à respecter une certaine trajectoire, et qui depuis novembre 2011 permet des sanctions en cas d'écart par rapport à la trajectoire de solde structurel ;  - un volet « correctif », interdisant aux Etats d'avoir un déficit public ou une dette publique de plus de respectivement 3 et 60 points de PIB.
PIB potentiel	PIB maximal sans tensions inflationnistes.
Programmation pluriannuelle des finances publiques	Programmation (succincte) des finances publiques prévue par l'article 50 de la LOLF, et annexée aux projets de lois de finances.



Programme de stabilité	Document (reposant sur l'article 121 du TFUE et le règlement CE n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997) que les Etats membres de la zone euro ont obligation de transmettre annuellement à la Commission européenne, et qui constitue la programmation à moyen terme de leurs finances publiques. Depuis 2011 la transmission de ce document a lieu en avril (et non en décembre), dans le cadre du « semestre européen ».
<i>Six-pack</i>	Six textes de droit communautaire dérivé, adoptés en novembre 2011, dont quatre – trois règlements <sup>1</sup> et une directive <sup>2</sup> – concernent le pacte de stabilité, les deux autres (deux règlements <sup>3</sup> ) concernant les « déséquilibres macroéconomiques excessifs ». Ces textes renforcent le pacte de stabilité, notamment par un mécanisme de sanctions à la « majorité qualifiée inversée ».
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 par 25 Etats de l'Union européenne. Il s'agit d'un traité intergouvernemental. Il ne fait pas partie du pacte de stabilité.
TUE	Traité sur l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

<sup>2</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>3</sup> Les deux autres règlements (n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro et n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques) concernent non le pacte de stabilité, mais la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques.

*Two-pack*

Deux propositions de règlement<sup>1</sup>, actuellement en cours de discussion, présentées par la Commission européenne le 30 novembre 2011.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) ; proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

## **II. L'ARTICLE 3 DU TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

*1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :*

*a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;*

*b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;*

*c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) ;*

*d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;*

*e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.*

*2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le*

*mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.*

*3. Aux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables.*

*Par ailleurs, les définitions suivantes sont également applicables aux fins du présent article :*

*a) le « solde structurel annuel des administrations publiques » signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ;*

*b) les « circonstances exceptionnelles » font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.*

**III. L'INTERPRÉTATION DE L'OBLIGATION DE TRANSPOSITION  
PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE (20 JUIN 2012)**

*(voir page suivante)*



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.6.2012  
COM(2012) 342 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire**

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION

### Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

#### Contexte

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne oblige les États membres à considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et à mener leurs politiques budgétaires en fonction de la nécessité de maintenir des finances publiques saines.

Les crises économique et financière mondiales ont mis au jour les faiblesses de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union économique et monétaire. Un train de réformes – appelé «six-pack» - a déjà été adopté et est entré en vigueur en décembre dernier. Mais la situation économique et financière reste préoccupante, et fait apparaître clairement les risques de retombées économiques et budgétaires entre les États membres de la zone euro.

Dans ce contexte, la Commission a présenté le 23 novembre 2011 deux nouvelles propositions législatives visant à renforcer les mécanismes de surveillance dans la zone euro, ainsi qu'un livre vert sur les obligations de stabilité de la zone euro. Ce «two-pack» comporte deux propositions:

- le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de budgets et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.
- le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres dont la stabilité financière au sein de la zone euro est menacée ou risque de l'être.

En outre, compte tenu de ces éléments et en vue de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé par vingt-cinq États membres le 2 mars 2012, renferme un pacte budgétaire (Titre III). L'objectif est d'ancrer ces engagements dans le droit de l'UE dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur.

Dans le cadre de ce pacte budgétaire, les parties contractantes introduisent dans leur droit national des règles portant sur un mécanisme de correction déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation (article 3, paragraphe 1, point e) et paragraphe 2).

En outre, conformément au TSCG (article 3, paragraphe 2), les mécanismes de correction sont mis en place «sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles».

La présente communication est adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG, dans l'intérêt général de l'Union et pour contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

Elle présente les principes communs qui sous-tendent les mécanismes nationaux de correction. Au nombre de sept, ces principes sont exposés dans l'annexe. Ils couvrent les principaux aspects à prendre en compte lors de l'élaboration des mécanismes de correction, notamment leur statut juridique, la cohérence avec le cadre de l'UE, le déclenchement des mécanismes, la nature, l'ampleur et le calendrier de la correction, ses instruments opérationnels, l'application de clauses dérogatoires possibles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions de surveillance.

L'article 3 du TSCG invite également la Commission à proposer un calendrier pour une convergence rapide des parties contractantes vers leur objectif à moyen terme (OMT) respectif, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. La Commission présentera ce calendrier dans le courant de l'année. Les plans d'assainissement présentés par les États membres dans la dernière version actualisée de leur programme de stabilité ou de convergence serviraient de référence pour déterminer le rythme de la convergence vers l'OMT. Ils devraient être réexaminés en fonction des dispositions du pacte de stabilité et de croissance, notamment en ce qui concerne le caractère approprié de l'OMT et les principes de la stratégie de sortie à la lumière des perspectives macroéconomiques, en particulier la différenciation fondée sur la vulnérabilité budgétaire.

## **1. Statut juridique des règles relatives aux mécanismes de correction et relation avec le cadre de l'UE**

Conformément au TSCG, les règles portant sur les mécanismes de correction prennent effet dans le droit national «au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon». Ainsi, le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire. Par ailleurs, comme l'indique clairement le TSCG et comme le rappelle le principe 1), «ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux». Ces caractéristiques doivent faire en sorte que les règles budgétaires façonnent effectivement les politiques budgétaires nationales, tout en reconnaissant les droits fondamentaux des parlements.

Le principe 2) souligne la nécessaire *cohérence* des mécanismes nationaux de correction avec les règles budgétaires de l'UE. Les exigences du pacte budgétaire s'inscrivent dans une démarche plus large, amorcée par la réforme récente du pacte de stabilité et de croissance (le «six-pack»), qui renforce l'appropriation nationale du cadre de surveillance de l'Union. Par conséquent, le TSCG fait référence à des notions existantes de surveillance budgétaire, notamment «l'objectif à moyen terme» et la «trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation», l'«écart important» et les «circonstances exceptionnelles». Le principe 2) précise que l'élaboration des mécanismes nationaux est étroitement liée aux concepts et règles de l'UE, bien qu'une certaine souplesse puisse être admise s'agissant des méthodologies nationales précises, afin de tenir compte des particularités de chaque pays.

## **2. Substance des mécanismes de correction: déclenchement, nature de la correction, instruments opérationnels, clauses dérogatoires**



Comme établi au principe 3), *les mécanismes de correction devraient être déclenchés* dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Cela implique l'existence de dispositions déterminant au préalable les critères d'évaluation d'un écart important. Le principe 3) reconnaît également que moyennant ces conditions, les parties contractantes peuvent utiliser divers mécanismes et critères. Par exemple, le déclenchement des mécanismes de correction peut reposer sur des critères au niveau de l'UE, des critères spécifiques du pays, ou une combinaison des deux. Des décisions prises au niveau européen établissant l'existence d'un écart important permettraient tout naturellement de déclencher les mécanismes de correction. Par ailleurs, les critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils reflètent le concept d'écart important, peuvent constituer des déclencheurs appropriés en présentant l'avantage supplémentaire d'intervenir plus rapidement.

La *nature de la correction*, son ampleur et son calendrier font l'objet du principe 4) qui donne une orientation opérationnelle concrète tout en évitant une approche trop rigide.

Par conséquent, le principe 4) comporte cinq sous-principes:

- Premièrement, il est demandé que des règles prédéfinies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction, limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important.
- Deuxièmement, les écarts plus importants devraient conduire à des corrections plus radicales, conformément à une règle logique de proportionnalité.
- Troisièmement, le point de référence pour déterminer la correction serait le respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, pour refléter l'esprit du pacte budgétaire, qui vise avant tout au respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement. Plus précisément, un État membre qui s'écarte de sa trajectoire d'ajustement devrait en principe conserver le calendrier fixé pour atteindre l'OMT. Un État membre qui aurait atteint l'OMT et qui s'en écarterait ensuite devrait revenir à l'OMT dans un délai raisonnable, à savoir dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté ou l'année d'après. Toutefois, le scénario de référence n'exclut pas totalement une certaine souplesse, en fonction des circonstances exactes.
- Quatrièmement, les mécanismes de correction devraient constituer des éléments essentiels de stabilité dans le cadre budgétaire, afin d'éviter le «syndrome de la cible mobile», typique dans les réponses apportées aux dérapages budgétaires. À cette fin, les mécanismes de correction devraient garantir le respect des objectifs budgétaires cruciaux définis avant l'apparition de l'écart important.
- Cinquièmement, dès que la correction est engagée, il y a lieu d'adopter un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs pendant la période de correction, afin de renforcer la crédibilité des mécanismes.

Le *fonctionnement opérationnel* des mécanismes de correction constitue également un aspect important de l'élaboration des mécanismes de correction. Le principe 5) reconnaît que les règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures discrétionnaires dans le volet des recettes peuvent jouer un rôle essentiel, en sachant que ces agrégats reflètent plus rapidement les décisions discrétionnaires des autorités budgétaires que les résultats budgétaires ou les soldes corrigés des variations conjoncturelles. Un autre élément crucial que les États membres

doivent envisager au moment d'élaborer leurs systèmes concerne la coordination entre tous les niveaux de l'administration, ou entre certains d'entre eux, dans la réponse à donner à un écart budgétaire important, afin de renforcer la crédibilité de leurs mécanismes. Ces mécanismes de coordination n'entraîneraient pas nécessairement une répartition prédéterminée de la correction entre l'administration centrale et les autres niveaux de l'administration. Toutefois, des mesures de sauvegarde suffisantes doivent faire en sorte que le comportement de sous-secteurs de l'administration ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'État, dont l'administration centrale doit répondre devant les autorités de l'UE.

L'idée selon laquelle les règles budgétaires devraient permettre de réagir à des circonstances particulièrement défavorables est prise en compte depuis longtemps dans le cadre de surveillance de l'UE et l'est également dans le TSCG. Le principe 6) prévoit que les éventuelles *clauses dérogatoires* soient étroitement liées aux notions approuvées au niveau de l'UE, de manière à promouvoir la cohérence et à empêcher des définitions trop laxistes des circonstances exceptionnelles. De même, la suspension éventuelle du mécanisme de correction rendue possible par une clause dérogatoire ne peut être accordée que pour une durée déterminée, et elle doit être suivie, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, par un ajustement opéré à un rythme minimum correspondant au moins à celui prévu par le pacte de stabilité et de croissance. De même, lorsque la clause dérogatoire n'est plus d'application, il y a lieu de mettre en œuvre un plan de correction contraignant pour les budgets ultérieurs.

### **3. Rôle et indépendance des institutions de surveillance**

Si les autorités budgétaires sont chargées d'assurer le respect des mécanismes de correction, les *institutions de surveillance* nationales jouent un rôle déterminant pour accroître la crédibilité et la transparence, comme l'indique le dernier des principes proposés (principe 7). Ces organismes devront évaluer le fonctionnement des mécanismes de correction conformément aux règles nationales à différents stades du déclenchement et de la mise en œuvre de la correction, y compris le recours éventuel à des clauses dérogatoires.

Le principe «se conformer ou s'expliquer» – en vertu duquel les États membres concernés doivent suivre l'avis de ces organismes de surveillance ou expliquer pourquoi ils s'en écartent – ferait en sorte que les évaluations ne puissent être ignorées, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives politiques des autorités budgétaires.

L'indépendance de l'autonomie fonctionnelle de ces organismes est une caractéristique fondamentale qui leur permet de jouer efficacement leur rôle dans la politique budgétaire nationale. Le principe 7) comporte plusieurs dispositions dans ce sens. Tout d'abord, afin de garantir l'appropriation, la mise en place des institutions de surveillance devrait être conforme au paysage institutionnel existant et à la structure administrative spécifique du pays. Ensuite, différents critères sont mis en avant pour garantir une autonomie fonctionnelle élevée. Les dispositions légales devraient ancrer le régime statutaire, le mandat et la responsabilité de ces organismes. Par ailleurs, des mesures de sauvegarde rigoureuses devraient être mises en place concernant les nominations et l'adéquation des ressources ainsi que l'accès à l'information dans le cadre du mandat. Ces conditions sont nécessaires pour permettre aux institutions de surveillance de travailler efficacement et de garantir la transparence et la crédibilité de ces mécanismes. Il faudrait également veiller à leur permettre de communiquer librement avec le public.

## ANNEXE

### Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire

1) [Statut juridique] Le mécanisme de correction est ancré dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Le mécanisme respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

2) [Cohérence avec le cadre de l'UE] Les mécanismes de correction nationaux sont étroitement liés aux concepts et règles du cadre budgétaire européen. Ceci s'applique en particulier à la notion d'«écart important» et à la définition des clauses dérogatoires possibles. La correction, en termes d'ampleur et de durée, doit être conforme aux éventuelles recommandations adressées à l'État membre concerné au titre du pacte de stabilité et de croissance.

3) [Déclenchement] Le déclenchement du mécanisme de correction intervient dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Le mécanisme de correction peut être déclenché par des critères au niveau de l'UE ou par des critères spécifiques du pays, dans la mesure où ils remplissent la condition mentionnée ci-dessus. Pour autant que cette condition soit respectée, tant les mécanismes ex ante qui fixent les objectifs budgétaires visant à éviter l'apparition d'écarts que les mécanismes ex post qui déclenchent la correction en réponse à des écarts peuvent satisfaire aux exigences.

4) [Nature de la correction] L'ampleur et la durée de la correction sont régies par des règles prédéfinies. Les écarts plus importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement conduisent à des corrections plus importantes. Le rétablissement de l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT dans le délai prescrit, et son maintien par la suite, constituent le point de référence pour le mécanisme de correction. Le mécanisme de correction assure le respect d'objectifs budgétaires essentiels définis avant l'apparition de l'écart important, évitant ainsi toute déviation durable par rapport aux objectifs budgétaires généraux définis avant l'apparition de l'écart important. Dès que la correction est engagée, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

5) [Instruments opérationnels] Le mécanisme de correction peut donner un rôle opérationnel de premier plan aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires, notamment dans le déclenchement du mécanisme et la mise en œuvre de la correction, dans la mesure où ces règles sont cohérentes avec la réalisation de l'OMT et le

respect de la trajectoire d'ajustement. L'élaboration du mécanisme de correction tient compte de dispositions relatives à la coordination de l'ajustement budgétaire entre tous les sous-secteurs de l'administration, ou certains d'entre eux, en cas de déclenchement.

6) [Clauses dérogatoires] La définition des clauses dérogatoires possibles se fonde sur la notion de «circonstances exceptionnelles» au sens du pacte de stabilité et de croissance. Il peut s'agir d'un événement inhabituel échappant au contrôle de l'État membre concerné avec une incidence majeure sur la situation des finances publiques, ou d'une période de récession économique grave au sens du pacte de stabilité et de croissance, y compris au niveau de la zone euro. La suspension du mécanisme de correction opérée en application d'une clause dérogatoire est temporaire. Le mécanisme de correction prévoit un rythme minimum d'ajustement structurel dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, correspondant au moins au rythme prévu par le pacte de stabilité et de croissance. Dès que la clause dérogatoire n'est plus d'application, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction.

7) [Rôle et indépendance des institutions de surveillance] Des organismes indépendants ou disposant d'une autonomie fonctionnelle et agissant comme des institutions de surveillance contribuent à la crédibilité et à la transparence du mécanisme de correction. Ils procèdent à des évaluations publiques de l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux, et de l'apparition de circonstances justifiant l'application, la prolongation et la levée de clauses dérogatoires. L'État membre concerné est tenu de se conformer à l'avis de ces organismes ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas. La mise en place de ces organismes tient compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative spécifique du pays. Ces organismes s'appuient sur des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir: i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné.

**TABLEAU COMPARATIF**

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p>Constitution du 4 octobre 1958 Article 34 (Cf. <i>annexe</i>)</p> <p>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles Article 3 (Cf. <i>annexe</i>)</p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.</p> <p>Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité mentionné au premier alinéa, la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes de l'ensemble des administrations publiques au sens</p>	<p><b>Projet de loi organique <u>relative</u> à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques <u>prévu</u> à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.</p> <p>Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité mentionné au premier alinéa, <u>les trajectoires</u> des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations</p>	<p><b>Projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p> <p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

La loi de programmation des finances publiques présente également la décomposition des soldes effectifs par sous-secteur des administrations publiques.

**Article 2**

Outre celles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacune des années auxquelles elles se rapportent :

publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes de la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel.

La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

**Article 2**

Outre celles mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent :

**Article 2**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

1° Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État, pour les prélèvements sur les recettes de l'État ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ;

2° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;

3° L'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales ;

4° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;

5° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 16 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, de circonstances exceptionnelles telles que définies

1° Sans modification.

2° Sans modification.

3° Sans modification.

4° Sans modification.

5° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 16 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances



**Texte en vigueur**

—  
(Cf. *supra*)

**Texte du projet de loi organique**

—  
à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité.

La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

La loi de programmation des finances publiques précise le champ des crédits, prélèvements et impositions mentionnés au 1°. Les montants et objectifs mentionnés aux 1° et 2° s'entendent à périmètre constant.

**Article 3**

La loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période est d'au moins trois années civiles.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

—  
exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité.

La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

Alinéa sans modification.

**Article 3**

La loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période représente une durée minimale de trois années civiles.

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

**Article 3**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

**Article 4**

La loi de programmation des finances publiques peut ~~en outre~~ comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement dans ce domaine. 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.

Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.

**Article 5**

Dans un rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques sont présentés :

1° Les hypothèses et méthodes retenues pour établir la programmation ;

**Article 4**

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.

Alinéa sans modification.

**Article 5**

Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :

1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;

**Article 4**

Sans modification.

**Article 5**

Alinéa sans modification.

1° Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

2° Pour chacun des exercices de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des sous-secteurs des administrations publiques, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;

3° Les ~~réformes et~~ mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;

4° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;

2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;

3° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;

4° Sans modification.

2° Sans modification.

3° Sans modification.

4° Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

5° Les projections de finances publiques à politique inchangée, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;

6° L'effort structurel au titre de chacun des exercices de la programmation, entendu comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et l'analyse de la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel, ainsi que la décomposition de cet effort par sous-secteur des administrations publiques et les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

7° Les hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à la programmation des finances publiques.

5° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;

6° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1<sup>er</sup>, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

7° Les hypothèses de croissance du produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques ;

8° (nouveau) Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1<sup>er</sup>.

5° Sans modification.

6° Sans modification.

7° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;

8° Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

—

—

—

—

①

Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.

Alinéa sans modification.

**Article 5 bis (nouveau)**

**Article 5 bis**

La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Sans modification.

**Article 6**

**Article 6**

**Article 6**

La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comprennent un article liminaire approuvant un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions, ~~pour l'année sur laquelle elles portent~~, de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant le passage de l'un à l'autre.

La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.

Sans modification.

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique en outre les soldes

Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

Est présenté, le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques.

**Article 7**

I. – Un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année présente, pour l'année à laquelle il se rapporte et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation

soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques est indiqué.

**Article 6 bis (nouveau)**

La loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué.

**Article 7**

I. – Le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année mentionné à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

**Article 6 bis**

Sans modification.

**Article 7**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

prévisionnelle de l'effort structurel, ~~tel que~~ défini au 6° de l'article 5, et du solde effectif, avec leur décomposition par sous-secteur des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.

II. – Un rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année présente, pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel, ~~tel que~~ défini au 6° de l'article 5, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

présente, pour l'année à laquelle il se rapporte et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel défini à l'article 1<sup>er</sup> et du solde effectif, détaillés par sous-secteur des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.

II. – Le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale mentionné au I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale présente, pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel, défini à l'article 1<sup>er</sup>, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

CHAPITRE I<sup>ER</sup> BIS  
**DISPOSITIONS RELATIVES AU  
DIALOGUE ÉCONOMIQUE ET  
BUDGÉTAIRE AVEC LES  
INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

*(Division et intitulé nouveaux)*

**Article 7 bis (nouveau)**

Lorsque le droit de l'Union européenne institue des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires qui comprennent l'échange et l'examen, à échéances périodiques, de documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes, des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat aux dates qui permettent la meilleure information du Parlement.

Des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits excessifs sur le fondement de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

CHAPITRE I<sup>ER</sup> BIS  
**DISPOSITIONS RELATIVES AU  
DIALOGUE ÉCONOMIQUE ET  
BUDGÉTAIRE AVEC LES  
INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

**Article 7 bis**

Sans modification.



Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

CHAPITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES  
PUBLIQUES

Article 8

Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, est placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend huit membres :

1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par le premier président de la Cour des comptes ;

CHAPITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES  
PUBLIQUES

Article 8

Alinéa sans modification.

Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend dix membres :

1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ;

CHAPITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES  
PUBLIQUES

Article 8

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques; ces membres ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ~~nationales~~.

Les membres du Haut Conseil des finances publiques sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 2° n'est

2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ces membres sont nommés après leur audition publique par la commission des finances de l'assemblée concernée. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ;

3° (nouveau) Un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ce membre ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

4° (nouveau) Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés.

Les membres du Haut conseil des finances publiques mentionnés aux 1°, 2° et 3° sont nommés pour cinq ans ; le mandat

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

pas renouvelable. Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1° et 2° remettent au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.

des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; le mandat des membres mentionnés aux 2° et 3° n'est pas renouvelable. Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1° à 4° remettent au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.

Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1°, 2° et 3° sont renouvelés par moitié tous les trente mois.

Par dérogation à la durée de cinq ans prévue au présent article, lors de son installation, le Haut Conseil des finances publiques comprend deux membres mentionnés au 1° dont le mandat est de trente mois renouvelable une fois et deux membres mentionnés aux 2° et 3° dont le mandat est de trente mois non renouvelable. Ces membres sont tirés au sort par le Haut Conseil des finances publiques, selon des modalités fixées par le décret en Conseil d'État prévu à l'article 15.

Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute

Alinéa sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

autre personne publique ou privée.

En cas de décès ou de démission d'un membre ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de l'activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. S'agissant des membres mentionnés au 2°, si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

Il ne peut être mis fin en cours de mandat aux fonctions d'un membre du Haut conseil des finances publiques que dans les formes de sa nomination, sur avis conforme émis à la majorité des autres membres constatant qu'il n'est plus à même de siéger du fait d'une incapacité ou d'un manquement grave à ses obligations empêchant la poursuite de son mandat.

En cas de décès ou de démission d'un membre mentionné aux 1°, 2° et 3°, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques mentionné aux 1°, 2° et 3° que par l'autorité l'ayant désigné et après avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres constatant qu'une incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat.

**Article 8 bis (nouveau)**

Dans ses avis, le Haut Conseil des finances publiques :

1° Publie sa méthodologie lorsqu'il se réfère à une estimation du produit intérieur brut potentiel différente de celle

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques. Il présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de cette loi, du Gouvernement et de la Commission européenne :

2° Lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.

**Article 9**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Il est rendu destinataire par le Gouvernement des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

**Article 9**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

**Article 9**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet déposé au Parlement et rendu public lors de ce dépôt.

Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

engagements européens de la France.

Alinéa sans modification.

**Article 10**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Il est rendu destinataire par le Gouvernement des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances de l'année, notamment son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles relatives au solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

**Article 10**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence de ce projet, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

**Article 10**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet déposé au Parlement et rendu public lors de ce dépôt.

Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de finances de l'année déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

**Article 11**

En cas de dépôt au Parlement d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Gouvernement informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques sur lesquelles il entend se fonder pour l'élaboration de ce projet. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur ces prévisions.

**Article 11**

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur l'ensemble des éléments mentionnés au présent article.

**Article 11**

Sans modification.

**Texte en vigueur****Texte du projet de loi organique****Texte adopté par l'Assemblée nationale****Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique****Article 12**

Lorsque, en cours d'examen par le Parlement d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur celles-ci.

**Article 13**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Son avis sur ces prévisions est rendu public et joint au programme de stabilité lors de sa transmission au Conseil et à la Commission européenne.

**Article 12**

Lorsque, au cours de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de programmation des finances publiques, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur celles-ci.

**Article 13**

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette

**Article 12**

Sans modification.

**Article 13**

Sans modification.



Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

---

---

---

---

transmission.

**Article 14**

Le Haut Conseil des finances publiques peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique.

Il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieurs à l'administration.

Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

**Article 14**

Sans modification

**Article 13 bis (nouveau)**

Le Gouvernement transmet au Haut Conseil des finances publiques les autres projets de documents publics devant être adressés à une institution de l'Union européenne et comprenant ou reposant sur des prévisions macroéconomiques. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur ces prévisions.

**Article 14**

Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

**Article 14 bis (nouveau)**

Le président du Haut Conseil des finances publiques peut être entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Article 14 bis**

Le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Article 15**

Les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques peuvent être précisées par décret en Conseil d'État.

**Article 15**

Les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques sont précisées par décret en Conseil d'État.

**Article 15**

Le Haut Conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s'il réunit, outre son président, sept de ses membres dont deux ont été désignés dans les conditions prévues aux 2° et 3° de l'article 8. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.

Ses membres sont tenus au secret sur ses délibérations. Il ne peut publier d'opinion dissidente.

Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la présente loi organique.

Il établit et rend public son règlement intérieur, qui précise les

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p>—</p> <p>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III</p> <p><b>DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION</b></p> <p>Article 16</p> <p>I. – En vue de la présentation par le Gouvernement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II <del>du présent article</del>, que font apparaître les résultats de l'exécution de l'année écoulée au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.</p> <p>Cet avis est rendu public. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles <del>de nature à justifier les écarts constatés, telles que</del> définies à l'article 3 du traité, signé le</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III</p> <p><b>DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION</b></p> <p>Article 16</p> <p>I. – En vue <u>du dépôt du projet de loi de règlement</u>, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que <u>fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les</u> orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.</p> <p>Cet avis est rendu public <u>par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement</u>. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles</p>	<p>—</p> <p><u>conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions.</u></p> <p><u>Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités du tirage au sort prévu à l'article 8. Il peut préciser les rapports entre le Haut Conseil et le Gouvernement.</u></p> <p>CHAPITRE III</p> <p><b>DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION</b></p> <p>Article 16</p> <p>I. – Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

Article 3  
(Cf. annexe)

**Texte du projet de loi organique**

2 mars 2012, précité.

Lorsque l'avis du Haut Conseil comporte la mention de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts ainsi que les mesures de correction envisagées lors du débat au Parlement sur ce rapport ou, en l'absence d'un tel débat, dans un document transmis à chaque assemblée et rendu public.

II. – Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

III. – Il est tenu compte par le Gouvernement d'un écart important au plus tard lors de l'élaboration du ~~plus~~ prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au ~~plus~~ prochain projet de loi de finances de l'année et au ~~plus~~

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen de la loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée.

II. – Sans modification.

III. – Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

II. – Sans modification.

III. – Sans modification.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue du retour aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport ~~expose et~~ justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures, avec les indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 10 comporte une appréciation de ces mesures et, le cas échéant, de ces différences.

projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 10 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

IV (nouveau). – A. – Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées par l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies.

Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</p> <p>Article 34</p> <p>La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.</p> <p>.....</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p><b>DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES</b></p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p><b>DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES</b></p> <p><b>Article 17 A (nouveau)</b></p> <p><u>I.- La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée est ainsi modifiée :</u></p> <p><u>1° Le premier alinéa de l'article 34 est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Outre l'article liminaire mentionné à l'article 6 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la loi de finances de</u></p>	<p>B. – <u>L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement des comptes, suivant la publication de cet avis, peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles.</u></p> <p>C. – <u>Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement dépose un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors du dépôt du prochain projet de loi de finances.</u></p> <p>CHAPITRE IV</p> <p><b>DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES</b></p> <p><b>Article 17 A</b></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>1° Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 37</p> <p>I. – La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Article 42</p> <p>La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.</p>	<p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><u>l'année comprend deux parties distinctes. ».</u></p> <p><u>2° Au début de l'article 37, il est ajouté un I A ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« I A. – La loi de règlement comprend l'article liminaire mentionné à l'article 6 bis de la loi organique n° du précitée. ».</u></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>2° Sans modification.</p> <p><u>2° bis (nouveau) L'article 42 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« Les première et seconde parties d'un projet de loi de finances peuvent toutefois être mises en discussion devant une assemblée sans que l'article liminaire ait été adopté. »</u></p>

**Texte en vigueur**

Article 50

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

3° Le premier alinéa de l'article 50 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce rapport comporte, en outre, les éléments mentionnés au I de l'article 7 de la

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

3° Sans modification.



Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Article 51</p> <p>Sont joints au projet de loi de finances de l'année :</p> <p>.....</p> <p>4° <i>bis</i> Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;</p> <p>5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une</p>	<p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><u>loi organique n° du précitée. »</u></p> <p>4° <u>Après le 4° <i>bis</i> de l'article 51, il est inséré un 4° <i>ter</i> ainsi rédigé :</u></p> <p>« 4° <i>ter</i> <u>Le cas échéant, le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée ; »</u></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>4° Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

.....

Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

.....

7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

**Texte du projet de loi organique**

---

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

---

5° L'article 54 est complété par un 8° ainsi rédigé :

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

---

5° Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p style="text-align: center;">Code de la sécurité sociale Article LO. 111-4</p> <p>I. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Le rapport précise les hypothèses sur lesquelles repose la prévision de l'objectif national de dépenses</p>		<p style="text-align: center;">« 8° <u>L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au I de l'article 16 de la loi organique n° du précitée.</u> »</p> <p style="text-align: center;"><u>II. – L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u></p>	<p style="text-align: center;">II. – Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

—  
d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces hypothèses prennent en compte les perspectives d'évolution des dépenses et les mesures nouvelles envisagées

II. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos. Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

.....  
III. – Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

—  
« Ce rapport comporte, en outre, les éléments mentionnés au II de l'article 7 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. » ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p>des annexes :</p> <p>.....</p> <p>10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article LO 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.</p> <p>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</p> <p>Article 50</p> <p>Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la</p>		<p><u>2° Le III est complété par un 11° ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« 11° Présentant le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée.»</u></p> <p><b>Article 17 B (nouveau)</b></p> <p><u>I. – Le second alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :</u></p>	<p><b>Article 17 B</b></p> <p>Alinéa sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

« Ce rapport retrace l'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques ainsi que leur évolution. Il comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, relatives aux prélèvements obligatoires et envisagées par le

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique

Gouvernement.

« Ce rapport analyse les relations financières de l'État avec les autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales définies par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté et détaille les dépenses, les recettes, les soldes, l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des régimes obligatoires de base et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale définies par le même règlement.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par ledit règlement.

« Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation qui comportent une présentation des comptes des

Alinéa sans modification.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement du régime général et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale définies par le même règlement.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 52</p> <p>En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.</p> <p>Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.</p> <p>Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p> <p style="text-align: center;">Article 54</p> <p>Sont joints au projet de loi de règlement :</p>	<p style="text-align: center;">—</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><u>années précédentes.</u></p> <p style="text-align: center;"><u>« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »</u></p> <p style="text-align: center;"><u>II. – L'article 52 de la même loi organique est abrogé.</u></p> <p style="text-align: center;"><b>Article 17 C (nouveau)</b></p> <p style="text-align: center;"><u>L'article 54 de la même loi organique est ainsi modifié :</u></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>II. – Sans modification.</p> <p style="text-align: center;"><b>Article 17 C</b></p> <p>Sans modification.</p>



Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
<p>1° Le développement des recettes du budget général ;</p> <p>.....</p> <p>4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :</p> <p>a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;</p> <p>.....</p> <p>d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ;</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p><b>Article 17</b></p> <p>Les dispositions de la présente loi organique s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> mars</p>	<p>.....</p> <p><u>1° Le 1° est complété par les mots : « et le montant des dépenses fiscales » ;</u></p> <p><u>2° Le 4° est complété par un e ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« e) Le montant des dépenses fiscales ; »</u></p> <p><b>Article 17</b></p> <p><u>La présente loi organique s'applique à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si l'entrée en</u></p>	<p>.....</p> <p><b>Article 17</b></p> <p>Sans modification.</p>

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance publique**

2013 ou, si cette entrée en vigueur est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

Jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les orientations pluriannuelles des finances publiques s'entendent, pour l'application des articles 6, 7, 10 et 15, de celles définies par la loi de programmation des finances publiques applicable à cette date.

vigueur du traité, signé le 2 mars 2012, précité est plus tardive, un mois après son entrée en vigueur.

Jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour l'application des articles 6, 7, 10 et 16, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles définies par la loi de programmation des finances publiques applicable à cette date.

## **ANNEXES**

### **CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

#### **PRÉAMBULE**

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

#### **Article 1<sup>er</sup>**

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

### **TITRE I - DE LA SOUVERAINETÉ**

#### **Article 2**

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la Marseillaise.

La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité".

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

### **Article 3**

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

### **Article 4**

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en oeuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1er dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

## **TITRE II - LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE**

### **Article 5**

Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

### **Article 6**

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.

## Article 7

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil Constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil Constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil Constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil Constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil Constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil Constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil Constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à

l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

### **Article 8**

Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

### **Article 9**

Le Président de la République préside le Conseil des Ministres.

### **Article 10**

Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

### **Article 11**

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

*[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008). Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.*

*Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.*

*Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.*

*Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.*

*Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.*

*Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.*

*Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.]*

## **Article 12**

Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

### **Article 13**

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des Ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

### **Article 14**

Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

### **Article 15**

Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense Nationale.

### **Article 16**

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend



les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

### **Article 17**

Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.

### **Article 18**

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

### **Article 19**

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

### **TITRE III - LE GOUVERNEMENT**

#### **Article 20**

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

#### **Article 21**

Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

#### **Article 22**

Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

#### **Article 23**

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

## **TITRE IV - LE PARLEMENT**

### **Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

### **Article 25**

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

### **Article 26**

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

### **Article 27**

Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

### **Article 28**

Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

### **Article 29**

Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

### **Article 30**

Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

### **Article 31**

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

### **Article 32**

Le Président de l'Assemblée Nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

### **Article 33**

Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au Journal officiel.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier Ministre ou d'un dixième de ses membres.

## **TITRE V - DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT**

### **Article 34**

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

### **Article 34-1**

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

### **Article 35**

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

### **Article 36**

L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

### **Article 37**

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

#### **Article 37-1**

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

### **Article 38**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

### **Article 39**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

### **Article 40**

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

### **Article 41**

S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée



en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

#### **Article 42**

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

#### **Article 43**

Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

#### **Article 44**

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

#### **Article 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

#### **Article 46**

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

#### **Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

#### **Article 47-1**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

### **Article 47-2**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

### **Article 48**

Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

### **Article 49**

Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée

par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

### **Article 50**

Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

### **Article 50-1**

Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

### **Article 51**

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

### **Article 51-1**

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

### **Article 51-2**

Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

## **TITRE VI - DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX**

### **Article 52**

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

### **Article 53**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

### **Article 53-1**

La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

### **Article 53-2**

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

### **Article 54**

Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

### **Article 55**

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

## **TITRE VII - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

### **Article 56**

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

### **Article 57**

Les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

### **Article 58**

Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

### **Article 59**

Le Conseil Constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

### **Article 60**

Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

### **Article 61**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.

### **Article 61-1**

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.



## **Article 62**

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

## **Article 63**

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

## **TITRE VIII - DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE**

### **Article 64**

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

### **Article 65**

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux

personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

### **Article 66**

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

### **Article 66-1**

Nul ne peut être condamné à la peine de mort.

## **TITRE IX - LA HAUTE COUR**

### **Article 67**

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

### **Article 68**

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute

délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

## **TITRE X - DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

### **Article 68-1**

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

### **Article 68-2**

La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

### **Article 68-3**

Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

## **TITRE XI - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

### **Article 69**

Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

### **Article 70**

Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.

### **Article 71**

La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

## **TITRE XI BIS - LE DÉFENSEUR DES DROITS**

### **Article 71-1**

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

## **TITRE XII -DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

### **Article 72-1**

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

### **Article 72-2**

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

### **Article 72-3**

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

#### **Article 72-4**

Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

#### **Article 73**

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et



l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

#### **Article 74**

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté

que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

#### **Article 74-1**

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

#### **Article 75**

Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

#### **Article 75-1**

Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

### **TITRE XIII - DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES À LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

#### **Article 76**

Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.

### **Article 77**

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'État qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfèrent l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

## **TITRE XIV - DE LA FRANCOPHONIE ET DES ACCORDS D'ASSOCIATION**

### **Article 87**

La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.

## **Article 88**

La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

## **TITRE XV - DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **Article 88-1**

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

### **Article 88-2**

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

### **Article 88-3**

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

### **Article 88-4**

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

### **Article 88-5**

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

*[Cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.]*

### **Article 88-6**

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

### **Article 88-7**

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

## **TITRE XVI - DE LA RÉVISION**

### **Article 89**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

## **TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE**

Le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède (ci-après dénommés les « parties contractantes »),

CONSCIENTES de leur obligation, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun ;

DÉSIREUSES de favoriser les conditions d'une croissance économique plus forte dans l'Union européenne et, à cette fin, de développer une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques au sein de la zone euro ;

TENANT COMPTE DU FAIT que la nécessité pour les gouvernements de maintenir des finances publiques saines et soutenables et de prévenir tout déficit public excessif est d'une importance essentielle pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, et requiert dès lors l'introduction de règles spécifiques, dont une règle d'équilibre budgétaire et un mécanisme automatique pour l'adoption de mesures correctives ;

CONSCIENTES de la nécessité de faire en sorte que leur déficit public ne dépasse pas 3 % de leur produit intérieur brut aux prix du marché et que leur dette publique ne dépasse pas 60 % de leur produit intérieur brut aux prix du marché ou diminue à un rythme satisfaisant pour se rapprocher de cette valeur de référence ;

RAPPELANT que les parties contractantes, en tant qu'États membres de l'Union européenne, doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union dans le cadre de l'union économique, et notamment d'accumuler une dette en dehors des comptes des administrations publiques ;

TENANT COMPTE DU FAIT que les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro se sont accordés le 9 décembre 2011 sur une architecture renforcée pour l'Union économique et monétaire, prenant pour base les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et visant à faciliter la mise en œuvre des mesures adoptées sur la base des articles 121, 126 et 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

TENANT COMPTE DU FAIT que l'objectif des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro et d'autres États membres de l'Union européenne est d'intégrer le plus rapidement possible les dispositions du présent traité dans les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée ;

SE FÉLICITANT des propositions législatives formulées, le 23 novembre 2011, par la Commission européenne pour la zone euro dans le cadre des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, sur le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et sur des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs des États membres, et PRENANT NOTE de l'intention de la Commission européenne de soumettre de nouvelles propositions législatives pour la zone euro concernant, en particulier, l'information préalable sur les plans d'émissions de dette, des programmes de partenariat économique détaillant les réformes structurelles des États membres faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs ainsi que la coordination des grandes réformes de politique économique des États membres ;

EXPRIMANT le fait qu'elles sont disposées à soutenir les propositions que pourrait présenter la Commission européenne afin de renforcer plus encore le pacte de stabilité et de croissance en introduisant, pour les États membres dont la monnaie est l'euro, à une nouvelle marge pour l'établissement d'objectifs à moyen terme, conformément aux limites établies dans le présent traité ;

PRENANT NOTE du fait que, pour l'examen et le suivi des engagements budgétaires au titre du présent traité, la Commission européenne agira dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et en particulier ses articles 121, 126 et 136 ;

NOTANT en particulier que, en ce qui concerne l'application de la "règle d'équilibre budgétaire" énoncée à l'article 3 du présent traité, ce suivi passera par l'établissement, pour chaque partie contractante, d'objectifs à moyen terme spécifiques à chaque pays et de calendriers de convergence, le cas échéant ;

NOTANT que les objectifs à moyen terme devraient être actualisés périodiquement sur la base d'une méthode qui soit convenue d'un commun accord, dont les principaux paramètres doivent également être révisés régulièrement en tenant compte de manière adéquate des risques que font peser les passifs explicites et implicites sur les finances publiques, ainsi qu'il est prévu dans les objectifs du pacte de stabilité et de croissance ;

NOTANT que, pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis pour réaliser les objectifs à moyen terme, il y a lieu de procéder à une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément aux dispositions du droit de l'Union européenne et, en particulier, au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des



positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (ci-après dénommé le "pacte de stabilité et de croissance révisé") ;

NOTANT que le mécanisme de correction à instaurer par les parties contractantes devrait viser à corriger les écarts par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement, y compris leurs effets cumulés sur la dynamique de la dette publique ;

NOTANT que le respect de l'obligation des parties contractantes de transposer la "règle d'équilibre budgétaire" dans leurs systèmes juridiques nationaux au moyen de dispositions contraignantes, permanentes et de préférence constitutionnelles, devrait relever de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 273 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

RAPPELANT que l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne habilite la Cour de justice de l'Union européenne à infliger à un État membre de l'Union européenne qui ne s'est pas conformé à l'un de ses arrêts le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte et RAPPELANT que la Commission européenne a fixé des critères pour déterminer le paiement de la somme forfaitaire ou de l'astreinte devant être infligé dans le cadre dudit article ;

RAPPELANT la nécessité de faciliter l'adoption de mesures dans le cadre de la procédure de l'Union européenne concernant les déficits excessifs à l'égard des États membres dont la monnaie est l'euro et dont le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse 3 %, tout en renforçant considérablement l'objectif de cette procédure, qui est d'inciter et, au besoin, de contraindre l'État membre concerné à réduire le déficit éventuellement constaté ;

RAPPELANT l'obligation, pour les parties contractantes dont la dette publique dépasse la valeur de référence de 60 %, de la réduire à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence ;

TENANT COMPTE de la nécessité de respecter, dans la mise en œuvre du présent traité, le rôle spécifique des partenaires sociaux, tel qu'il est reconnu dans le droit ou les systèmes nationaux de chacune des parties contractantes ;

SOULIGNANT qu'aucune disposition du présent traité ne doit être interprétée comme modifiant de quelque manière que ce soit les conditions de politique économique auxquelles une aide financière a été accordée à une partie contractante dans le cadre d'un programme de stabilisation auquel participe l'Union européenne, ses États membres ou le Fonds monétaire international ;

NOTANT que le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire exige que les parties contractantes œuvrent de concert à une politique économique par laquelle, tout en se fondant sur les mécanismes de coordination des politiques économiques définis dans les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, elles

entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro ;

NOTANT, en particulier, la volonté des parties contractantes de recourir plus activement à la coopération renforcée, telle que prévue à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sans porter atteinte au marché intérieur, et leur volonté de recourir pleinement aux mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro, conformément à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à une procédure de discussion et de coordination préalables, entre les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, de toutes les grandes réformes des politiques économiques que celles-ci prévoient, en vue de prendre comme référence les meilleures pratiques ;

RAPPELANT l'accord des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro, du 26 octobre 2011, visant à améliorer la gouvernance de la zone euro, notamment par la tenue d'au moins deux sommets de la zone euro par an, lesquels doivent être convoqués, sauf circonstances exceptionnelles, immédiatement après les réunions du Conseil européen ou les réunions des parties contractantes qui ont ratifié le présent traité ;

RAPPELANT également l'adoption par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro et d'autres États membres de l'Union européenne, le 25 mars 2011, du pacte pour l'euro plus, qui recense les questions essentielles à la promotion de la compétitivité dans la zone euro ;

SOULIGNANT l'importance du traité instituant le mécanisme européen de stabilité en tant qu'élément d'une stratégie globale visant à renforcer l'Union économique et monétaire, et FAISANT REMARQUER que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du mécanisme européen de stabilité sera conditionné, à partir du 1<sup>er</sup> mars 2013, à la ratification du présent traité par la partie contractante concernée et, dès l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du présent traité, au respect des exigences dudit article ;

NOTANT que le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque et la République de Finlande sont des parties contractantes dont la monnaie est l'euro et que, à ce titre, ils seront liés par le présent traité à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de leur instrument de ratification si le traité est en vigueur à cette date ;

NOTANT ÉGALEMENT que la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la Hongrie, la République de Pologne, la Roumanie et le Royaume de Suède sont des parties

contractantes qui, en tant qu'États membres de l'Union européenne, font l'objet d'une dérogation à la participation à la monnaie unique à la date de signature du présent traité, et qu'ils peuvent uniquement être liés, tant qu'il n'est pas mis fin à cette dérogation, par les dispositions des titres III et IV du présent traité pour lesquelles ils déclarent, lors du dépôt de leur instrument de ratification ou à une date ultérieure, qu'ils ont l'intention d'être liés,

SONT CONVENUES DES DISPOSITIONS SUIVANTES :

## **TITRE I**

### **OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

#### **ARTICLE 1**

1. Par le présent traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'États membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale.

2. Le présent traité s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro. Il s'applique également aux autres parties contractantes, dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14.

## **TITRE II**

### **COHÉRENCE ET RELATION AVEC LE DROIT DE L'UNION**

#### **ARTICLE 2**

1. Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.

2. Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique.

### **TITRE III**

## **PACTE BUDGÉTAIRE**

### **ARTICLE 3**

1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :

a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;

b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) ;

d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;

e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des

processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1.

Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

3. Aux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables.

Par ailleurs, les définitions suivantes sont également applicables aux fins du présent article :

a) le "solde structurel annuel des administrations publiques" signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ;

b) les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visée dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.

#### **ARTICLE 4**

Lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut d'une partie contractante est supérieur à la valeur de référence de 60 % visée à l'article 1<sup>er</sup> du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, ladite partie contractante le réduit à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011. L'existence d'un déficit excessif dû au non-respect du critère de la dette sera décidée conformément à la procédure prévue à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

#### **ARTICLE 5**

1. Une partie contractante qui fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs en vertu des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, met

en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes sont définis dans le droit de l'Union européenne. Leur présentation pour approbation au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne ainsi que leur suivi auront lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance.

2. La mise en œuvre du programme de partenariat budgétaire et économique et des plans budgétaires annuels qui s'y rattachent, fera l'objet d'un suivi par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne.

### **ARTICLE 6**

En vue de mieux coordonner la planification de leurs émissions de dette nationale, les parties contractantes donnent à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique.

### **ARTICLE 7**

Dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée.

### **ARTICLE 8**

1. La Commission européenne est invitée à présenter en temps utile aux parties contractantes un rapport concernant les dispositions adoptées par chacune d'entre elles conformément à l'article 3, paragraphe 2. Si, après avoir donné à la partie contractante concernée la possibilité de présenter ses observations, la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes. Lorsqu'une partie contractante estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'une autre partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, elle peut également saisir la Cour de justice de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice.

2. Lorsque, sur la base de sa propre évaluation ou de celle de la Commission européenne, une partie contractante considère qu'une autre partie contractante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice visé au paragraphe 1, elle peut saisir la Cour de justice de l'affaire et demander que des sanctions financières soient infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si la Cour de justice conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut. Les montants dont le paiement est infligé à une partie contractante dont la monnaie est l'euro sont à verser au mécanisme européen de stabilité. Dans les autres cas, les paiements sont versés au budget général de l'Union européenne.

3. Le présent article constitue un compromis entre les parties contractantes au sens de l'article 273 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

#### **TITRE IV**

### **COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET CONVERGENCE**

#### **ARTICLE 9**

Sur la base de la coordination des politiques économiques définie dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les parties contractantes s'engagent à œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et qui promeut la croissance économique grâce au renforcement de la convergence et de la compétitivité. À cette fin, les parties contractantes entreprennent les actions et adoptent les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, en vue de réaliser les objectifs que constituent le renforcement de la compétitivité, la promotion de l'emploi, une meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et un renforcement de la stabilité financière.

#### **ARTICLE 10**

Conformément aux exigences établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes sont prêtes à recourir activement, chaque fois que cela est indiqué et nécessaire, à des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro, telles que prévues à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à la coopération renforcée, telle que prévue à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur.

#### **ARTICLE 11**

En vue d'évaluer quelles sont les meilleures pratiques et d'œuvrer à une politique économique fondée sur une coordination plus étroite, les parties contractantes veillent à ce que toutes les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées entre elles. Cette coordination fait intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert.

## **TITRE V**

### **GOVERNANCE DE LA ZONE EURO**

#### **ARTICLE 12**

1. Les chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l'euro se réunissent de manière informelle lors de sommets de la zone euro auxquels participe également le président de la Commission européenne.

Le président de la Banque centrale européenne est invité à participer à ces réunions. Le président du sommet de la zone euro est désigné à la majorité simple par les chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes dont la monnaie est l'euro lors de l'élection du président du Conseil européen et pour un mandat de durée identique.

2. Des sommets de la zone euro sont organisés, lorsque cela est nécessaire et au moins deux fois par an, afin de discuter des questions ayant trait aux responsabilités spécifiques que partagent les parties contractantes dont la monnaie est l'euro à l'égard de la monnaie unique, des autres questions relatives à la gouvernance de la zone euro et aux règles qui s'appliquent à celle-ci et des orientations stratégiques relatives à la conduite des politiques économiques pour renforcer la convergence au sein de la zone euro.

3. Les chefs d'État ou de gouvernement des parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro, qui ont ratifié le présent traité, participent aux discussions des sommets de la zone euro concernant la compétitivité pour les parties contractantes, la modification de l'architecture globale de la zone euro et les règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir, ainsi que, le cas échéant et au moins une fois par an, à des discussions ayant trait à des questions spécifiques touchant à la mise en œuvre du présent traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

4. Le président du sommet de la zone euro assure la préparation et la continuité des sommets de la zone euro, en étroite collaboration avec le président de la Commission européenne. L'organe chargé des préparatifs et du suivi des sommets de la zone euro est l'Eurogroupe. Son président peut y être invité à ce titre.

5. Le président du Parlement européen peut être invité à être entendu. Le président du sommet de la zone euro présente un rapport au Parlement européen après chaque sommet de la zone euro.



6. Le président du sommet de la zone euro tient les parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro et les autres États membres de l'Union européenne étroitement informés de la préparation de ces sommets ainsi que de leurs résultats.

### **ARTICLE 13**

Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité.

### **TITRE VI**

### **DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET FINALES**

### **ARTICLE 14**

1. Le présent traité est ratifié par les parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification sont déposés auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (ci-après dénommé "dépositaire").

2. Le présent traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, pour autant que douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro aient déposé leur instrument de ratification, ou le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification par une partie contractante dont la monnaie est l'euro, la date la plus proche étant retenue.

3. Le présent traité est applicable à compter de la date de son entrée en vigueur dans les parties contractantes dont la monnaie est l'euro qui l'ont ratifié. Il s'applique aux autres parties contractantes dont la monnaie est l'euro à compter du premier jour du mois suivant la date de dépôt de leur instrument de ratification respectif.

4. Par dérogation aux paragraphes 3 et 5, le titre V est applicable à toutes les parties contractantes concernées à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité.

5. Le présent traité s'applique aux parties contractantes faisant l'objet d'une dérogation au sens de l'article 139, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou d'une dérogation visée dans le protocole (n° 16) sur certaines dispositions relatives au Danemark, annexé aux traités de l'Union européenne, qui ont ratifié le présent traité, à compter de la date où la décision portant abrogation de ladite dérogation prend effet, sauf si la partie contractante concernée déclare son

intention d'être liée à une date antérieure par tout ou partie des dispositions des titres III et IV du présent traité.

### **ARTICLE 15**

Les États membres de l'Union européenne autres que les parties contractantes peuvent adhérer au présent traité. L'adhésion prend effet au moment du dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du dépositaire, qui notifie ce dépôt aux autres parties contractantes. Après l'authentification par les parties contractantes, le texte du présent traité dans la langue officielle de l'État membre adhérent, qui est aussi une langue officielle et une langue de travail des institutions de l'Union, est déposé dans les archives du dépositaire en tant que texte authentique du présent traité.

### **ARTICLE 16**

Dans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du présent traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires sont prises conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'intégrer le contenu du présent traité dans le cadre juridique de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le deux mars deux mille douze.

Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique en langues allemande, anglaise, bulgare, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, hongroise, irlandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène et suédoise, tous les textes faisant également foi, est déposé dans les archives du dépositaire, qui en remet une copie certifiée conforme à chacune des parties contractantes.