



N° 3306

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2015.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à mettre fin au statut de programme, au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), des crédits du Haut Conseil des finances publiques,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Philippe VIGIER, Rudy SALLES, Michel PIRON, Stéphane DEMILLY, Jean-Christophe LAGARDE, Francis HILLMEYER, Maurice LEROY, Francis VERCAMER, Jean-Christophe FROMANTIN, François ROCHEBLOINE, Jonas TAHUAITU, Charles de COURSON, Franck REYNIER, Philippe FOLLIOU, Arnaud RICHARD, Yannick FAVENNEC, André SANTINI, Meyer HABIB, Philippe GOMÈS, Thierry BENOIT, Dino CINIERI, Yves FOULON, Gérard MENUUEL, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Jean-Pierre DECOOL, Annie GENEVAR, Jean-Pierre DOOR, Marie-Jo ZIMMERMANN, Olivier AUDIBERT TROIN, Josette PONS, Laurent FURST, Jean-Pierre GORGES, Lionel TARDY, Laure de LA RAUDIÈRE, Arlette GROSSKOST, Michel HEINRICH, Véronique BESSE, Bernard GÉRARD, Michel HERBILLON,

Fernand SIRÉ, Arnaud VIALA, Alain CHRÉTIEN, Thierry LAZARO, Marianne DUBOIS, Marie-Christine DALLOZ, Michel VOISIN, Jean-Pierre BARBIER, Bruno LE MAIRE, Alain MARTY, Alain MOYNE-BRESSAND, François SCELLIER, Philippe GOSSELIN, Damien ABAD et Guy TEISSIER,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi organique propose de mettre fin au statut de programme, au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), des crédits du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

En effet, en application de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, les crédits du Haut Conseil des finances publiques constituent un programme, le programme 340, placé sous la responsabilité de son président : « Le président du Haut Conseil des finances publiques, expose l'article, gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État » ».

Le Haut Conseil des finances publiques : des missions essentielles

Institué par les articles 11 à 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui transpose en droit français les dispositions du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement et rattaché à la Cour des comptes, mais distinct de cette dernière.

Présidé par le Premier président de la Cour des comptes, le HCFP est composé de dix membres : quatre magistrats de la Cour des comptes, quatre personnes qualifiées nommées par le Parlement, une personne qualifiée nommée par le président du Conseil économique, social et environnemental et le directeur général de l'INSEE (qui en est membre de droit). Les fonctions des membres sont bénévoles.

Les missions dont est chargé le Haut Conseil s'articulent autour de trois axes :

– il rend un avis sur les prévisions macro-économiques sur la base desquelles sont construits les projets de textes financiers et le projet de programme de stabilité, et sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques ;

– il apprécie *ex-ante* la cohérence des objectifs annuels présentés par le Gouvernement par rapport à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques ;

– le cas échéant, il identifie *ex-post* les écarts importants que font apparaître les résultats de l'année écoulée avec les objectifs de solde structurel.

Le Haut Conseil a été installé le 21 mars 2013.

En 2015, le Haut Conseil aura rendu trois avis, sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2014, et sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Un statut de programme peu justifié sur le fond et malaisé en pratique

Le fonctionnement du Haut Conseil est en pratique intégralement pris en charge par la Cour des comptes : son personnel est composé de magistrats de la Cour des comptes et il est hébergé par celle-ci.

Les crédits du programme prévus pour 2016 sont de 622 842 euros. Sur ce montant, 372 842 euros doivent financer les rémunérations et charges sociales de trois équivalents temps plein travaillés (ETPT) – trois magistrats de la Cour des comptes : le rapporteur général chargé de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil et deux rapporteurs généraux adjoints chargés de préparer les projets d'avis du Haut Conseil et d'assurer le bon fonctionnement de l'institution – et 250 000 euros des charges de fonctionnement. Le Haut Conseil étant hébergé par la Cour, l'objet de ces 250 000 euros de crédits de fonctionnement est de financer, pour 150 000 euros, des expertises externes, et, pour 100 000 euros, la couverture des frais de mission des membres du Haut Conseil ne résidant pas à Paris ainsi que des personnes invitées pour être auditionnées, et les dépenses informatiques, les frais postaux et les frais de reprographie.

Eu égard à la prise en charge totale du Haut Conseil des finances publiques par la Cour des comptes, le Rapporteur spécial de la mission Conseil et contrôle de l'État est rituellement amené à s'étonner que ses crédits fassent l'objet d'un programme.

Lors des auditions auxquelles il procède chaque année, il peut même tout aussi rituellement se rendre compte que ce statut, issu du vote d'un amendement adopté en commission mixte paritaire à l'initiative de M. Philippe Marini, alors président de la Commission des finances du Sénat, pendant la discussion de la loi organique, complique assez fortement la gestion du Haut Conseil par la Cour des comptes. Celle-ci lui a exposé qu'elle ne serait pas opposée à ce que les crédits du Haut Conseil fassent plutôt l'objet d'une action, insérée au sein du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* – dont le financement est lui-même protégé par la résolution A/66/209 de l'Assemblée générale de l'ONU, aux termes de laquelle les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès des institutions supérieures de contrôle aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables.

Par ailleurs, il ressort de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) que la création de programmes relève non pas de la loi organique, mais des lois de finances, éventuellement sur initiative parlementaire. Cet élément n'a du reste pas échappé au Conseil constitutionnel. Dans sa décision 658-DC du 13 décembre 2012, celui-ci a en effet validé les dispositions de l'article 22 dans la mesure où elles « *ne sont pas contraires à la Constitution* » ; pour autant, il a fait remarquer qu'elles « *dérogent au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001* ».

Enfin, le jeudi 29 octobre 2015 au soir, lors de la réunion de la Commission élargie chargée de l'examen des crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État – dont font partie aussi bien le programme 164 que le programme 340 –, M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, a ainsi répondu au Rapporteur spécial : « *Par ailleurs, l'article 22 de la même loi (du 17 décembre 2012), qui inscrit le Haut Conseil comme un programme de la mission « Conseil et contrôle de l'État », résulte de l'adoption par le Parlement d'un amendement déposé par M. Marini, alors président de la commission des finances du Sénat. J'ai cru comprendre, M. Vigier, que vous envisagiez le dépôt d'une proposition de loi tendant à annuler cette disposition ; je peux vous indiquer que le Gouvernement ne se montrerait pas hostile à une telle initiative.* »

Eu égard à ces éléments, il vous est proposé, Mesdames et Messieurs, d'adopter la proposition de loi organique dont la teneur suit.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

L'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est abrogé.

