



N° 244

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2012.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE <sup>(1)</sup> CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 198), APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relative à la programmation et à la gouvernance des **finances publiques***,

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Député.

---

---

(1) La composition de cette Commission spéciale figure au verso de la présente page.

*La Commission spéciale est composée de :*

M. Jean-Jacques Urvoas, *président* ; MM. Gilles Carrez, Charles de Courson, Mmes Élisabeth Guigou et Marietta Karamanli, *vice-présidents* ; M. Christophe Caresche, Mmes Estelle Grelier, Eva Sas et M. Jean-Luc Warsmann, *secrétaires* ; M. Christian Eckert, *rapporteur* ; Mme Sylviane Alaux, M. Jean-Pierre Allossery, M. Christian Assaf, M. Julien Aubert, M. Guillaume Bachelay, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Étienne Blanc, M. Daniel Boisserie, M. Gilles Bourdouleix, M. Thierry Braillard, M. Jean-Jacques Bridey, M. Olivier Carré, M. Yves Censi, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. Guy-Michel Chauveau, M. Alain Chrétien, M. Alain Claeys, M. Philip Cordery, Mme Seybah Dagoma, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Carole Delga, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Christian Eckert, M. Daniel Fasquelle, M. Christian Franqueville, Mme Jacqueline Fraysse, Mme Annie Genevard, M. Guy Geoffroy, M. Jean-Marc Germain, M. Paul Giacobbi, M. Georges Ginesta, M. Yves Goasdoue, M. Jean-Pierre Gorges, M. Philippe Gosselin, M. Marc Goua, Mme Chantal Guittet, M. Charles de La Verpillière, M. Michel Lefait, M. Dominique Lefebvre, M. Pierre Lequiller, M. Arnaud Leroy, M. Gilles Lurton, M. Jean-Philippe Malle, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, M. Hervé Mariton, M. Philippe Meunier, M. Pierre-Alain Muet, M. Philippe Noguès, M. Henri Plagnol, M. François Pupponi, Mme Sophie Rohfritsch, M. François de Rugy, M. Boinali Said, M. Paul Salen, M. Pascal Terrasse, M. Thomas Thévenoud, M. Jacques Valax, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI ORGANIQUE PAR LA COMMISSION SPÉCIALE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE VISE À RENFORCER LA SURVEILLANCE BUDGÉTAIRE ET LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA ZONE EURO</b> .....	11
<b>A. LE CONTENU DU TRAITÉ</b> .....	11
1. La fixation en droit interne d'un objectif de solde structurel .....	11
2. Les autres stipulations du traité .....	13
<b>B. POURQUOI FIXER UN OBJECTIF DE SOLDE STRUCTUREL EN DROIT INTERNE ?</b> .....	14
1. Les règles sont utiles au pilotage des finances publiques .....	14
2. Le TSCG est un complément à la surveillance budgétaire inhérente à la zone euro .....	17
3. Renforcer la surveillance budgétaire pour permettre la solidarité financière .....	21
4. L'adoption d'un objectif de solde structurel peut être conciliée avec la nécessité de soutenir la croissance économique .....	22
<b>II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE VISE À RENFORCER LES RÈGLES DE GESTION DE NOS FINANCES PUBLIQUES</b> .....	23
<b>A. LE CHOIX D'UNE MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ PAR LA VOIE ORGANIQUE</b> .....	24
<b>B. LE CONTENU DU PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN TRIPLE OBJET</b> .....	26
1. Renforcer la programmation pluriannuelles des finances publiques .....	27
<i>a. La définition du domaine des lois de programmation des finances publiques</i> ....	27
<i>b. La création d'un nouvel outil de pilotage du solde des administrations publiques dans un article liminaire aux lois de finances</i> .....	30
2. Créer un Haut Conseil des finances publiques .....	31
3. Mettre en place un mécanisme de correction des écarts à la trajectoire .....	32

C. LA SOPHISTICATION DU CADRE NORMATIF RÉGISSANT LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	33
1. Les normes s'imposant aux lois de programmation des finances publiques .....	34
2. Les normes s'imposant aux lois de finances et aux lois de finances de la sécurité sociale .....	36
<b>III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>39</b>
<b>AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET.....</b>	<b>43</b>
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>67</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>75</b>
Chapitre I <sup>er</sup> - Dispositions relatives à la programmation des finances publiques.....	75
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Fixation en loi de programmation des finances publiques d'objectifs de soldes et d'endettement publics .....	75
<i>Article 2</i> : Fixation en loi de programmation de diverses orientations pluriannuelles des finances publiques.....	104
<i>Article 3</i> : Période couverte par les orientations définies en loi de programmation des finances publiques.....	114
<i>Article 4</i> : Faculté de prévoir des dispositions normatives en loi de programmation des finances publiques.....	121
<i>Article 5</i> : Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques .....	126
<i>Article 5 bis (nouveau)</i> : Principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques.....	132
<i>Article 6</i> : 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.....	134
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> : Introduction d'un article liminaire aux lois de règlement présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques .....	139
<i>Article 7</i> : Création d'un rapport annexé aux projets de loi de finances de l'année et de loi de financement de la sécurité sociale .....	140
Chapitre I <sup>er</sup> <i>bis</i> (nouveau) - Dispositions relatives au dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes.....	145
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> : Organisation des débats au Parlement dans le cadre du dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes .....	145
Chapitre II - Dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques .....	147
<i>Article 8</i> : Création d'un Haut Conseil des finances publiques.....	147
<i>Article 9</i> : Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de programmation des finances publiques .....	167
<i>Article 10</i> : 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.....	171

<i>Article 11</i> : 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..	175
<i>Article 12</i> : 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 .....	178
<i>Article 13</i> : Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des programmes de stabilité.....	180
<i>Article 14</i> : Moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques.....	184
<i>Article 14 bis (nouveau)</i> : Audition du Haut Conseil des finances publiques par les commissions parlementaires .....	187
<i>Article 15</i> : Renvoi à un décret en Conseil d'État .....	188
<b>Chapitre III</b> Dispositions relatives au mécanisme de correction.....	189
<i>Article 16</i> : Création d'un mécanisme de correction des écarts à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire de solde structurel .....	189
<b>Chapitre IV</b> - Dispositions diverses et finales.....	207
<i>Article 17 A (nouveau)</i> (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.....	207
<i>Article 17 B (nouveau)</i> (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 relatives aux comptes publics .....	209
<i>Article 17 C (nouveau)</i> (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 écoulée au moment du dépôt du projet de loi de règlement .....	210
<i>Article 17</i> : Dispositions diverses et finales .....	212
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	215
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	233
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	287



## LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI ORGANIQUE PAR LA COMMISSION SPÉCIALE

- À l'initiative du rapporteur, la Commission spéciale a :

- enrichi le contenu des lois de programmation des finances publiques, en insérant dans leur corps même la notion d'effort structurel (**article 1<sup>er</sup>**) et en prévoyant une présentation, dans leur rapport annexé, des modalités de calcul du solde structurel et de l'effort structurel (**article 5**) ;

- consacré le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques (**article 5 bis nouveau**) ;

- limité à une seule fois le caractère renouvelable du mandat des magistrats de la Cour des comptes membres du Haut Conseil des finances publiques (**article 8**) ;

- renforcé le rôle du Haut Conseil des finances publiques, en instaurant un délai minimum de saisine (**articles 9 et 10**), en élargissant ses compétences en matière de lois de finances rectificatives (**article 11**) et de révision des prévisions macroéconomiques en cours de discussion législative (**article 12**) ;

- créé une annexe au projet de loi de finances fusionnant plusieurs rapports existants, afin d'offrir au Parlement une vision à la fois globale et détaillée des finances publiques (**article 17 B nouveau**).

- À l'initiative du rapporteur et de M. Gilles Carrez, la Commission spéciale a :

- introduit un article liminaire aux lois de règlement, présentant un tableau de synthèse retraçant l'exécution des soldes publics structurel et effectif et, 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 (**article 6 bis nouveau**) ;

- réorganisé la procédure de correction des écarts à la trajectoire de solde structurel (**article 16**). La constatation des éventuels écarts importants interviendrait dès le stade de l'examen du projet de loi de règlement. Le Gouvernement devrait, le cas échéant, présenter les mesures de redressement nécessaires dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, avant de tenir compte des écarts au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année.

- À l'initiative de M. Pierre-Alain Muet, la Commission spéciale a prévu que les commissions parlementaires pourraient à tout moment auditionner le président du Haut Conseil des finances publiques (**article 14 bis nouveau**).

- À l'initiative de Mme Élisabeth Guigou, la Commission spéciale a introduit la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat d'organiser des débats sur les documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes dans le cadre du semestre européen (**article 7 bis nouveau**).



MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi organique tend à mettre en œuvre le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

Ce traité, qui vise à renforcer la discipline budgétaire et la coordination des politiques économique dans la zone euro, a nourri des critiques aussi nombreuses que rarement fondées.

Si le TSCG tend indéniablement à instaurer une surveillance budgétaire plus efficace, en prescrivant notamment aux États signataires de se doter d'une règle d'équilibre de leur solde structurel, les moyens qu'il prévoit s'avèrent nettement en retrait par rapport à certaines des ambitions exprimées lors de sa négociation. On n'y trouve ainsi :

– ni sanctions automatiques contre les États en déficit excessif. Une décision du Conseil de l'Union européenne, désormais prise à la « majorité qualifiée inversée », demeure nécessaire ;

– ni fixation d'une date de retour à l'équilibre des finances publiques, à la différence, par exemple, du mécanisme constitutionnel allemand de « frein à l'endettement » ;

– ni contrôle de la mise en œuvre de la règle d'équilibre structurel par la Commission européenne ou par la Cour de justice de l'Union européenne. Le rôle de cette dernière consistera seulement à vérifier qu'une telle règle a été mise en place par les États ;

– ni correction automatique des écarts à la règle d'équilibre structurel. Seul est automatique le déclenchement de la procédure visant à corriger ces écarts, selon des modalités qu'il appartient à chaque État de fixer ;

– ni droit de *veto* des autorités européennes sur les projets de budget des États membres.

Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 relative à la conformité du TSCG à notre Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé que ce traité ne portait pas atteinte « *aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* » et qu'il ouvrait deux voies : l'une impose une révision constitutionnelle ; l'autre non. Il appartenait évidemment aux autorités politiques légitimement élues de choisir entre ces deux voies. C'est ce que le Président de la République a fait, en demandant au Gouvernement de préparer rapidement un projet de loi autorisant la ratification du TSCG et le présent projet de loi organique, indispensable à la bonne application du traité. Est ainsi écartée toute

procédure de révision constitutionnelle, conformément aux engagements pris lors de la campagne présidentielle.

En conséquence, ce projet de loi organique ne comporte aucune – au demeurant souvent mal nommée – « règle d’or »<sup>(1)</sup>, mais seulement un ensemble d’instruments et de procédures dédiés à un meilleur pilotage de notre politique budgétaire : des lois de programmation des finances publiques traceront le chemin du retour à l’équilibre structurel, sous la surveillance d’un Haut Conseil des finances publiques, qui pourra donner l’alerte en cas de sortie de route.

Loin de représenter un carcan, ce projet de loi organique met en place une obligation de moyens plutôt qu’une obligation de résultat et constitue un précieux guide permettant une gestion plus sérieuse de nos finances publiques. Telle est la condition indispensable à la restauration de nos marges de manœuvre et, partant, à la conduite du changement.

---

(1) Alors que ce terme a été utilisé dans le débat public de ces derniers mois pour désigner, soit une quelconque norme budgétaire contraignante, soit la règle d’équilibre structurel prévue à l’article 3 du TSCG, la « règle d’or », telle que conceptualisée par l’économiste Paul Leroy-Beaulieu à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, consiste à limiter le recours à l’emprunt aux seules fins de financement de dépenses d’investissement. En droit positif, cette règle s’applique aux collectivités territoriales (voir *infra*, I, B, 1).

## I. LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE VISE À RENFORCER LA SURVEILLANCE BUDGÉTAIRE ET LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES AU SEIN DE LA ZONE EURO

Le TSCG tend à renforcer la surveillance budgétaire et la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro. Signé par vingt-cinq États membres de l'Union européenne (mais ni par le Royaume-Uni, ni par la République tchèque), il s'agit d'un traité intergouvernemental, qui n'appartient pas à l'ordre juridique de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

Le TSCG entrera en vigueur lorsque douze des dix-sept États membres de la zone euro l'auront ratifié et, au plus tôt, le 1<sup>er</sup> janvier 2013. À ce jour, six États membres de la zone euro l'ont ratifié (Grèce, Slovaquie, Portugal, Chypre, Autriche, Italie) et beaucoup d'autres sont en passe d'en faire autant dans les prochaines semaines.

C'est l'article 3 du TSCG qui, en prévoyant la fixation en droit interne d'un objectif de solde public structurel, justifie le présent projet de loi organique.

### A. LE CONTENU DU TRAITÉ

#### 1. La fixation en droit interne d'un objectif de solde structurel

Principale innovation du TSCG, son article 3 prévoit la fixation en droit interne d'un **objectif de solde structurel ne pouvant être inférieur à -0,5 % du PIB pour les États dont l'endettement public brut dépasse 60 % du PIB** <sup>(2)</sup>. Ce « *solde structurel annuel des administrations publiques* » est défini comme le « *solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ».

En application du pacte de stabilité et de croissance <sup>(3)</sup>, chaque État membre définit, dans le programme de stabilité qu'il transmet chaque année à

---

(1) Son articulation avec ce dernier est prévue à l'article 2 (qui stipule notamment que le 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 ») et à l'article 16 (qui prévoit que, dans un délai de cinq ans maximum, « 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 [TSCG] dans le cadre juridique de l'Union européenne »).

(2) La limite de déficit structurel peut être relevée à 1 % du PIB si la dette publique brute est inférieure à 60 % du PIB et si les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles (d du 1 de l'article 3).

(3) Modifié en 2011 (voir infra, B, 2), le pacte de stabilité et de croissance est constitué de trois textes : la résolution du Conseil européen relative au pacte de stabilité et de croissance signée à Amsterdam le 17 juin 1997, 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 (dit « volet préventif ») et le 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 (volet dit « correctif »).

Bruxelles, un « *objectif à moyen terme* » (OMT) qui lui est spécifique, exprimé sous forme de solde structurel des administrations publiques. Alors que, depuis 2005, le pacte de stabilité et de croissance prévoit que cet OMT ne peut être inférieur à  $-1\%$  du PIB, l'article 3 du TSCG relève cette limite à  $-0,5\%$  du PIB.

Rappelons qu'en juillet 2012, la Cour des comptes estimait le déficit structurel de la France à  $3,9\%$  du PIB en 2011, après  $4,8\%$  en 2010 <sup>(1)</sup>.

La date à partir de laquelle s'imposera la nouvelle limite de  $-0,5\%$  du PIB n'est pas fixée dans le traité. Celui-ci stipule que 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* ». À ce jour, ce calendrier n'a pas été arrêté <sup>(2)</sup>.

En vue de conférer un caractère contraignant à la cible de solde structurel, l'article 3 du TSCG ajoute que la règle doit prendre effet en droit interne « *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.* »

Pour assurer le respect d'un tel objectif, un mécanisme de correction, établi « *sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne* », doit garantir que les écarts entre la prévision budgétaire initiale et les résultats en exécution soient résorbés. Ce mécanisme de correction doit faire intervenir des institutions indépendantes des autorités budgétaires nationales et respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

Un État peut s'écarter temporairement de son objectif à moyen terme en cas de circonstances exceptionnelles, définies comme « *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 (...) des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme* ».

L'article 8 du TSCG prévoit la possibilité d'un contrôle par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des modalités de transposition en droit interne de la règle d'équilibre structurel. Il s'agit seulement de vérifier que les États se sont bien dotés d'un mécanisme tel que décrit à l'article 3 du traité, et non à vérifier que les États respectent effectivement la règle d'équilibre structurel. À la différence de la procédure en manquement visant à sanctionner une violation du

---

(1) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, p. 21.

(2) Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, déposé le 28 septembre dernier à l'Assemblée nationale, ce niveau serait atteint en 2015 (après  $-3,6\%$  en 2012,  $-1,6\%$  en 2013 et  $-1,1\%$  en 2014), après quoi le solde structurel deviendrait nul à partir de 2016.

droit de l'Union européenne, la Commission européenne ne dispose pas du pouvoir de saisir la CJUE : seul un État peut effectuer cette saisine, soit de sa propre initiative, soit sur le rapport de la Commission. Au cas où une décision de non conformité ne serait pas suivie d'effet, un État pourrait de nouveau saisir la CJUE, en vue de prononcer des sanctions financières, d'un montant maximal de 0,5 % du PIB, contre l'État défaillant.

## 2. Les autres stipulations du traité

Ne nécessitant pas de mesure de transposition en droit interne, les autres stipulations du traité sont de deux natures différentes.

D'une part, **elles renforcent la surveillance européenne des budgets nationaux** :

– l'exigence de réduction de l'endettement public, prévue dans le cadre de la réforme de 2011 du pacte de stabilité et de croissance, dite « *Six-Pack* »<sup>(1)</sup>, est reprise à l'article 4 du TSCG. Dès lors que l'endettement public brut d'un État membre est supérieur à 60 % du PIB, cet État a pour obligation de réduire l'écart entre son niveau de dette et le seuil de 60 % du PIB d'un vingtième par an<sup>(2)</sup>. Cette obligation fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure européenne pour déficit excessif, mais n'a pas à être intégrée dans la règle nationale prévue à l'article 3 du TSCG ;

– les États qui font l'objet d'une procédure pour déficit excessif sont tenus de présenter aux institutions européennes, pour approbation, un programme de réformes en matière budgétaire et économique (article 5) ;

– le vote à la « majorité qualifiée inversée », signifiant que le rejet d'une initiative de la Commission européenne doit recueillir la majorité qualifiée pour être valable, est étendu à l'ensemble des étapes de la procédure pour déficit excessif (déclenchement de la procédure, recommandation, mise en demeure, sanction), alors que le « *Six-Pack* » le prévoyait uniquement pour l'adoption de sanctions.

Enfin, le « *pacte budgétaire* » – constitué, au titre III du TSCG, des dispositions qui précèdent et de la règle de solde structurel – est complété par une

---

(1) Article 1<sup>er</sup> bis de 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, dans sa rédaction issue du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011. Le « *Six-Pack* » désigne cinq règlements et une directive adoptés en novembre 2011 et entrés en vigueur le 13 décembre 2011, qui renforcent la surveillance budgétaire et la coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne. Voir infra, B, 2.

(2) À titre d'exemple, un État dont l'endettement public atteint 90 % du PIB devrait le réduire de 1,5 % du PIB par an en moyenne sur trois ans (les trois dernières années ou la dernière année et les deux suivantes sur la base de prévisions de la Commission européenne). Toutefois, « pour les pays actuellement en procédure pour déficit excessif, à l'instar de la France, il est prévu une période de transition de trois ans après la fin de la procédure (2013 pour la France), durant laquelle le critère de dette ne s'appliquera pas, mais où il reviendra à l'État concerné de montrer qu'il sera respecté dès sa première année d'entrée en vigueur effective » (Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juillet 2012, p. 32).

obligation, pour les États, d'informer les institutions européennes de leurs plans prévisionnels d'émissions de dette publique (article 6).

D'autre part, le TSCG tend à **renforcer la coordination et la gouvernance de la zone euro**, par le biais de deux évolutions principales.

En matière de coordination des politiques économiques, les États s'engagent à ce que leurs grandes réformes de politique économique soient débattues au niveau européen et, au besoin, fassent l'objet d'une coordination (articles 9 à 11).

En matière de gouvernance de la zone euro, la pratique des réunions des chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro, apparue avec la crise de la zone euro, est institutionnalisée : au moins deux réunions de cette nature se tiendront chaque année (article 12). En outre, dans une perspective de démocratisation de la prise de décision au niveau européen, l'article 13 du traité pose le principe d'une conférence budgétaire rassemblant les parlements nationaux et le parlement européen <sup>(1)</sup>.

## **B. POURQUOI FIXER UN OBJECTIF DE SOLDE STRUCTUREL EN DROIT INTERNE ?**

### **1. Les règles sont utiles au pilotage des finances publiques**

• **Diverses études économiques montrent que des règles bien conçues, correctement appliquées et fondées sur les objectifs numériques peuvent se révéler très utiles pour la stabilité macroéconomique.**

Tel est le fondement classique de l'indépendance des banques centrales : la politique monétaire, déconnectée des changements affectant l'exercice du pouvoir politique, doit ainsi gagner en prévisibilité, en stabilité et donc en crédibilité.

Ces considérations s'étendent également à la politique budgétaire. Ainsi, dans un nombre croissant d'États, l'objectif d'assainissement des finances publiques justifie la mise en place de normes juridiques visant à favoriser une gestion budgétaire prudente et à limiter les mesures discrétionnaires « procycliques ». Dans une étude publiée en 2009, le Fonds monétaire international a ainsi dénombré quatre-vingts États dotés de règles budgétaires nationales ou supranationales, à comparer à seulement sept États en 1990 <sup>(2)</sup>. Cette statistique a

---

(1) Voir à ce sujet la proposition de résolution européenne de M. Christophe Caresche sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, septembre 2012, n° 203.

(2) FMI, Fiscal rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, décembre 2009. Dans la classification du FMI, la France dispose de quatre règles budgétaires : les obligations liées au pacte de stabilité et de croissance, la norme de dépense régissant le budget de l'État, la règle d'affectation des surplus de recettes fiscales et la règle conditionnant l'augmentation de la dette de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) à l'attribution de recettes supplémentaires.

encore progressé au cours des dernières années : au sein de l'Union européenne, plus de la moitié des Parlements nationaux indiquent avoir discuté ou adopté une règle d'équilibre des finances publiques depuis le début de la crise financière en 2008 <sup>(1)</sup>. Récemment, l'Espagne a modifié sa Constitution pour y inscrire le principe selon lequel « *toutes les administrations publiques conformément leur action au principe de stabilité budgétaire* » <sup>(2)</sup>, tandis que l'Italie a constitutionnalisé le principe d'équilibre budgétaire structurel <sup>(3)</sup>.

La Commission européenne, quant à elle, tient à jour une base recensant les règles budgétaires dont se sont dotés les États membres, qui comportait près d'une centaine de règles en 2009, au lieu d'une dizaine en 1990. Dans un classement établi en 2011 sur la qualité de la gouvernance budgétaire de onze États membres de la zone euro, la France était d'ailleurs très bien classée, puisqu'elle se situait en seconde position, juste derrière les Pays-Bas et au même niveau que l'Allemagne <sup>(4)</sup>.

• En dehors des règles supranationales résultant du pacte de stabilité et de croissance, **la France dispose d'ores et déjà de nombreuses normes visant à encadrer sa politique budgétaire** <sup>(5)</sup>.

Au niveau local, les collectivités territoriales sont soumises, par une loi ordinaire, à la « règle d'or » prévue à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, qui consiste principalement à bannir le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de fonctionnement, en imposant l'équilibre de la section de fonctionnement. Depuis 2003 <sup>(6)</sup>, s'y ajoutent les règles garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, fixées à l'article 72-2 de la Constitution.

À l'échelon étatique, les lois de finances ont été élaborées depuis 2002 en fonction d'une « norme de dépense » consistant à définir *ex ante* un rythme d'évolution des charges de l'État, déconnecté des aléas de la croissance économique et de l'évolution des recettes. Régissant initialement l'évolution des seules dépenses nettes du budget général, cette norme de dépense a été élargie en 2007 aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'État. Quoiqu'elle ait été consacrée dans deux lois de programmation <sup>(7)</sup> et qu'elle ait désormais vocation à l'être de manière pérenne à l'issue du présent projet de loi

---

(1) Enquête réalisée par le centre européen de la recherche et de la documentation parlementaire, 7-8 juin 2012, Séminaire sur *La crise européenne économique et financière et le rôle des parlements nationaux* ».

(2) Article 135 de la Constitution espagnole, issu de la loi constitutionnelle du 27 septembre 2011.

(3) Articles 81 et 97 de la Constitution italienne, issus de la loi constitutionnelle du 20 avril 2012.

(4) Commission européenne, *Public finances in Economic and Monetary Union, 2011*, p. 114-116.

(5) Voir en ce sens le rapport de M. Jean-Luc Warsmann sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, Assemblée nationale, avril 2011, n° 3333.

(6) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

(7) Article 5 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; article 5 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

organique (1° de l'article 2), cette norme est dépourvue de valeur juridique : elle ne vaut que par la contrainte que les pouvoirs publics s'imposent à eux-mêmes, aux stades de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. En pratique, elle n'a été respectée en exécution qu'en 2011.

En 2005, la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a été modifiée pour y introduire une règle d'affectation des surplus de recettes fiscales<sup>(1)</sup>. L'article 34 de la LOLF habilite le législateur financier à définir, à l'avance, l'utilisation des éventuelles plus-values de ressources qui apparaissent en cours d'année du fait d'un contexte économique plus favorable que prévu au moment de l'élaboration du budget. Le principe de l'affectation de ces surplus de recettes à la réduction du déficit a ainsi été inscrit dans chacune des lois de finances initiales votées depuis lors<sup>(2)</sup>. Sa portée juridique est cependant très modeste : le législateur ordinaire peut modifier en cours d'année l'affectation initialement prévue pour, par exemple, décider d'allègements fiscaux ou de dépenses nouvelles – ce que le précédent Gouvernement n'a pas hésité à faire<sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, une règle spécifique aux finances sociales a été adoptée en 2005 : tout transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) doit être accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale<sup>(4)</sup>. Érigée au niveau organique, cette règle a cependant fait l'objet en 2010 d'une dérogation afin d'autoriser le transfert de nouvelles dettes à la CADES conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années, soit jusqu'à 2025<sup>(5)</sup>. L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a de la sorte autorisé le transfert de 130 milliards d'euros de dette supplémentaire à la CADES. Ainsi, « *en dépit de son rang organique, il a été possible de revenir sur la seule règle véritablement contraignante en droit budgétaire français* »<sup>(6)</sup>.

---

(1) Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, modifiant l'article 34 de la LOLF pour prévoir que la première partie de la loi de finances de l'année « arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

(2) Ce principe figure également à l'article 9 de la loi de programmation n° 2009-135 précitée et à l'article 11 de la loi de programmation n° 2010-1645 précitée (ce dernier article l'étendant aux éventuels surplus de ressources de la sécurité sociale).

(3) Conseil constitutionnel, décisions n° 2007-555 DC du 16 août 2007, Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat et n° 2010-623 DC du 28 décembre 2010, Loi de finances rectificative pour 2010.

(4) Article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, résultant de l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ; Conseil constitutionnel, décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, considérant 40.

(5) Loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, ayant modifié l'article 4 bis précité de l'ordonnance n° 96-50.

(6) Mme Carole Bousquet, « Gestion de la dette sociale : la vertu contrariée par la crise ? », Revue française de finances publiques, 2011, n° 115, p. 45.

Enfin, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé une nouvelle catégorie législative : les lois de programmation des finances publiques<sup>(1)</sup>. L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution dispose que « *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* ». Ont ainsi été introduites dans la Constitution les notions, bien connues au niveau européen, de « finances publiques » et d'« administrations publiques », qui permettent de dépasser les approches sectorielles (finances étatiques, locales et sociales). Les **articles 1<sup>er</sup> à 5** du présent projet de loi organique tendent à fixer un cadre à ces lois de programmation des finances publiques.

Les deux lois de programmation des finances publiques adoptées jusqu'à présent<sup>(2)</sup> ont elles-mêmes édicté de nombreuses règles budgétaires. La loi de programmation du 28 décembre 2010 comportait par exemple une « norme de dépense » de l'État, une règle d'affectation des surplus de recettes fiscales, des objectifs pluriannuels de dépenses des organismes de sécurité sociale, notamment l'objectif national de dépense d'assurance maladie (ONDAM)<sup>(3)</sup>, la fixation d'un « plancher de recettes », l'objectif de stabilisation en euros courants des dépenses fiscales et des niches sociales ou encore la limitation du recours à l'emprunt de certains organismes publics<sup>(4)</sup>.

On doit toutefois constater que **les règles budgétaires, aussi nombreuses soient-elles, ne sauraient garantir, à elles seules, une gestion sérieuse des finances publiques**. La crise économique actuelle montre, de surcroît, que ni les règles européennes ni les règles nationales n'ont permis d'éviter la dérive des dettes publiques nationales et de résorber les déficits publics. En témoigne tout particulièrement la progression de la dette publique française depuis 2007 ou encore la situation de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne.

## **2. Le TSCG est un complément à la surveillance budgétaire inhérente à la zone euro**

Le TSCG – et, plus particulièrement, l'objectif de solde structurel – peut être compris comme la poursuite de la surveillance budgétaire existante par d'autres moyens. Il institue de nouveaux instruments de contrôle sur les politiques budgétaires nationales, sans en modifier la nature.

### **• En s'inscrivant dans le dispositif de surveillance budgétaire inhérent à la zone monétaire commune, le TSCG n'entraîne pas une nouvelle**

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.*

(2) *Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 précitée ; loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 précitée.*

(3) *S'y ajoutait un mécanisme de mise en réserve en début d'année des dotations entrant dans le champ de l'ONDAM, conformément aux recommandations du rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie, présidé par M. Raoul Briet, remis au Gouvernement en avril 2010.*

(4) *L'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 précitée interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) d'emprunter à plus d'un an, réserves faites de la CADES, de la Caisse de la dette publique et de la Société de prise de participation de l'État.*

## **limitation de la souveraineté nationale qui n'aurait pas été acceptée au moment de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht en 1992.**

Saisi du TSCG le 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs fondé sa décision de conformité à la Constitution de la règle d'équilibre structurel sur le fait que des règles chiffrées étaient déjà applicables aux finances publiques dans le droit actuel de l'Union européenne<sup>(1)</sup>. D'une part, l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), tel que complété par le protocole n° 12 « *sur la procédure concernant les déficits excessifs* », fixe une limite de référence de 3 % du PIB pour le déficit public nominal. D'autre part, le droit dérivé de l'Union prévoit, depuis 2005, la fixation d'un objectif de déficit structurel de 1 % du PIB au plus<sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a donc estimé que « *les stipulations [du TSCG] reprennent en les renforçant les dispositions mettant en œuvre l'engagement des États membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »<sup>(3)</sup>.

### **• Le traité a seulement pour effet de renforcer la surveillance budgétaire existante, en complétant son architecture.**

En l'état du droit, le contrôle exercé sur les politiques budgétaires nationales est réalisé au niveau européen, par les institutions européennes, selon les procédures prévues par les règlements européens.

En particulier, le respect des limites de déficit public de 3 % et d'endettement public brut de 60 % du PIB, fixées au protocole n° 12 précité, doit être assuré par des mécanismes de surveillance faisant intervenir la Commission et le Conseil. Ceux-ci comportent un volet préventif (matérialisé notamment par l'envoi annuel par chaque État d'un programme de stabilité) et un volet correctif pouvant aboutir à des sanctions financières – la procédure pour déficit excessif.

Ce dispositif a montré ses limites dès 2003. À la suite du rejet par le Conseil, en novembre 2003, de la recommandation de la Commission européenne tendant à mettre en demeure la France et l'Allemagne de réduire leur déficit public, le pacte de stabilité a été modifié à la marge en 2005, dans le sens d'un assouplissement et d'une plus grande prise en compte des circonstances économiques et des particularités de chaque État membre<sup>(4)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, TSCG.

(2) Article 2 bis du 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, depuis le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005.

(3) Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, considérant 16.

(4) Les deux règlements précités ont été modifiés en 2005 par les règlements (CE) n° 1055/2005 et (CE) n° 1056/2005.

C'est, en particulier, cette réforme qui a introduit la notion d'objectif à moyen terme, exprimé sous forme de solde structurel ne pouvant être inférieur à  $-1\%$  du PIB, spécifique à chaque État et déterminé en fonction de sa « *position budgétaire* ». L'idée de mettre en place des règles budgétaires nationales – et non pas seulement européennes – est alors évoquée dans un rapport du Conseil, qui note que « *les règles nationales budgétaires devraient compléter les engagements pris par les États membres au titre du pacte de stabilité et de croissance* »<sup>(1)</sup>. Elle demeure cependant sans suite.

Entré en vigueur le 13 décembre 2011, le « *Six-Pack* » a modifié beaucoup plus substantiellement le dispositif de surveillance budgétaire et, plus largement, la coordination des politiques économiques des États membres<sup>(2)</sup>. Pour s'en tenir ici aux aspects budgétaires<sup>(3)</sup>, les principales innovations sont :

– la consécration du mécanisme dit de « semestre européen », qui avance au mois d'avril l'envoi des programmes de stabilité (auparavant transmis à Bruxelles en fin d'année) ;

– l'obligation faite aux États, tant qu'ils n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme, d'améliorer leur solde structurel de 0,5 point de PIB chaque année ;

– l'instauration d'une règle limitant l'évolution moyenne des dépenses publiques primaires (c'est-à-dire hors charges de la dette) ;

– l'introduction d'une obligation de désendettement public, dans les conditions déjà évoquées<sup>(4)</sup>. Cette obligation est susceptible d'être sanctionnée dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ;

– la mise en place de votes à la « majorité qualifiée inversée » dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif contre les États membres de la zone euro. En l'absence de l'article 7 précité du TSCG, le déclenchement de la procédure demeurerait cependant régie par la majorité qualifiée ordinaire.

---

(1) Rapport au Conseil européen annexé à ses conclusions à l'issue de la réunion des 22 et 23 mars 2005, Améliorer la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance.

(2) 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 ; règlement (UE) 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 ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(3) Une autre innovation importante réside dans la mise en place d'une surveillance des déséquilibres macroéconomiques des États, pouvant aboutir à une procédure pour « déséquilibre excessif ».

(4) Cette obligation figure également à l'article 4 du TSCG. Elle n'est cependant susceptible d'être sanctionnée que dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (voir supra, A, 2).

Enfin, une nouvelle réforme du pacte de stabilité et de croissance est en cours de discussion, sous la forme de deux propositions de règlement – « *Two-Pack* » – présentées par la Commission européenne le 23 novembre 2011 <sup>(1)</sup>. En juin dernier, le Parlement européen a proposé plusieurs modifications de ces textes, qui font désormais l'objet d'un trilogue entre le Parlement, la Commission européenne et le Conseil, en vue d'une entrée en vigueur au début de l'année 2013.

Pour l'essentiel <sup>(2)</sup>, en l'état des textes en discussion, le *Two-Pack* tend à prévoir :

– que les projets de lois de finances élaborés par les gouvernements des États membres de la zone euro devraient être fondés sur des prévisions macroéconomiques soumises à un conseil budgétaire indépendant. Tel est l'objet du chapitre II du présent projet de loi organique ;

– que la Commission européenne et l'Eurogroupe pourraient émettre, à l'automne, un avis sur le contenu des projets de lois de finances. Selon le texte initial de l'une des deux propositions de règlement, si la Commission constatait « *un manquement particulièrement grave aux obligations de politique budgétaire prévues dans le pacte de stabilité et de croissance* », elle pourrait demander à l'État concerné de le « *réviser* ».

• Comparé à l'ensemble des mécanismes européens existants, **l'intérêt du TSCG consiste à « nationaliser » la surveillance budgétaire, c'est-à-dire à confier directement à chaque État le soin de veiller lui-même au respect de la règle d'équilibre structurel des administrations publiques prévue à l'article 3 du traité.**

Aux procédures européennes actuelles viendra ainsi s'ajouter la surveillance réalisée par des institutions nationales – en l'occurrence le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil constitutionnel.

Par rapport au droit existant, la seule évolution sur le contenu de la règle porte sur le niveau maximum de déficit structurel, qui passe de 1 % du PIB dans le pacte de stabilité et de croissance à 0,5 % dans le TSCG. Une telle évolution semble d'autant moins déterminante que, lors du dernier débat d'orientation des finances publiques, tenu en juillet 2012, le Gouvernement a prévu d'atteindre l'équilibre structurel (c'est-à-dire un solde structurel nul) dès 2016 <sup>(3)</sup>.

---

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, 2011/0385 (COD) ; 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, 2011/0386 (COD).

(2) Il est à noter que l'inscription dans le droit interne des États d'un objectif de déficit public structurel est prévue à l'article 4 de la proposition de règlement 2011/0386 précitée. Toutefois, à supposer même que cette disposition prospère dans le texte final, elle serait surabondante par rapport à l'article 3 du TSCG.

(3) Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juillet 2012, p. 30.

**Au final, la surveillance des politiques budgétaires des États membres de la zone euro serait réalisée selon une nouvelle architecture, « à deux étages », européen et national, sans que l'objet de cette surveillance – les cibles chiffrées – ne soit substantiellement modifié par rapport au droit existant.**

### **3. Renforcer la surveillance budgétaire pour permettre la solidarité financière**

La surveillance des budgets nationaux est inhérente au fonctionnement de la zone monétaire commune. En l'absence de contrôle, un État pourrait mener une politique budgétaire insoutenable, aboutissant à un défaut de paiement qui fragiliserait l'ensemble du système financier de la zone euro. Les situations de quasi-défaut que connaissent actuellement plusieurs États périphériques de la zone euro confirment le danger qu'une politique budgétaire non soutenable peut faire peser sur l'ensemble de la zone.

**Dans ces conditions, la surveillance budgétaire, formalisée dans les divers textes constituant le pacte de stabilité et de croissance ainsi que dans le TSCG, apparaît indissociable de la zone euro.**

Il est vrai qu'une telle orientation ne permet pas, en soi, de rééquilibrer la croissance au sein de la zone euro ni de mettre fin au cercle vicieux du désendettement que connaissent aujourd'hui les États périphériques. Toutefois, pour plusieurs partenaires de la France, la qualité de la surveillance budgétaire constitue une condition *sine qua non* pour s'engager financièrement vis-à-vis des autres États de la zone – et notamment ceux connaissant des difficultés financières. Elle garantit que les transferts financiers ainsi réalisés ne le soient pas « à fonds perdus » et devrait permettre que des situations de quasi-défaut ne se reproduisent plus.

**En d'autres termes, il semble aujourd'hui que l'objectif d'une plus grande solidarité financière au sein de la zone euro ne pourra être atteint qu'à la condition d'accepter le renforcement de la surveillance budgétaire découlant du traité, une telle évolution étant considérée par plusieurs de nos partenaires comme un pré-requis pour accepter un développement des transferts financiers au sein de la zone euro.**

Les résultats du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 illustrent cet équilibre. À cette occasion, un effort de solidarité supplémentaire a été décidé, sous la forme du « paquet de croissance », consistant en des transferts financiers des États du cœur de la zone vers ceux de la périphérie. Il est probable qu'une telle avancée n'aurait pas été obtenue si, en contrepartie, la France ne s'était pas engagée à ratifier le traité signé le 2 mars dernier.

Pour l'avenir, l'émission d'obligations communes à l'ensemble des États de la zone euro constitue probablement un objectif primordial pour garantir la

stabilité financière de la zone euro et faire bénéficier les États les plus faibles du crédit des plus solides. Là encore, un tel but ne sera probablement atteint qu'à la condition d'accepter ce renforcement de la surveillance budgétaire, comme l'exprime le rapport de juin 2012 de M. Herman Van Rompuy<sup>(1)</sup> : « *Des mesures visant à introduire des engagements souverains solidaires pourraient être envisagées pour autant qu'un cadre de discipline budgétaire et de concurrence solide ait été établi pour éviter tout aléa moral et favoriser la responsabilité et le respect des obligations* ».

#### **4. L'adoption d'un objectif de solde structurel peut être conciliée avec la nécessité de soutenir la croissance économique**

● **À l'initiative du Président de la République, le Conseil européen a accepté de compléter l'objectif de consolidation budgétaire par l'adoption d'un pacte pour la croissance et l'emploi les 28 et 29 juin 2012.**

Le retour de la croissance passera en premier lieu par une relance du projet européen. Le sommet européen des 28 et 29 juin a marqué une prise de conscience collective de la profondeur de la crise et de la nécessité d'actions de grande ampleur pour relancer la croissance et la solidarité entre États.

Le **pacte pour la croissance** en est la traduction puisqu'il instaure un plan de 120 milliards d'euros, soit 1 % du PIB de l'Union européenne, afin de mettre la croissance au premier rang des priorités à travers :

– une augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) de 10 milliards d'euros qui permettront de lever 60 milliards d'euros de prêts nouveaux dès l'an prochain, pour financer des projets dans l'innovation, les petites et moyennes entreprises, l'efficacité énergétique et les infrastructures stratégiques<sup>(2)</sup> ;

– la réallocation de 55 milliards d'euros des fonds structurels non utilisés, en faveur du soutien au PME et à l'emploi des jeunes ;

– la création de « *project bonds* », correspondant à des émissions communes d'obligations pour financer des investissements comme, par exemple, des infrastructures de transport et d'énergie et du haut débit. Il est d'ailleurs précisé dans les conclusions du Conseil européen qu'à condition que le rapport intermédiaire et l'évaluation de la phase « pilote » soient positifs, le volume de ce type d'instruments financiers pourrait être accru dans tous les pays à l'avenir, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

---

(1) « *Vers une véritable union économique et monétaire* », Bruxelles, 26 juin 2012.

(2) *Le président de la BEI, M. Werner Hoyer, a ainsi affirmé, dans un entretien au journal Les Echos du 28 juin 2012, que « nous octroyons actuellement pour 50 milliards d'euros de prêts par an. L'augmentation de capital nous permettra de mobiliser 60 milliards de plus sur trois ans ce qui, compte tenu du fait que la BEI ne finance, en moyenne, qu'un tiers des projets que nous sélectionnons, débouchera sur des investissements de l'ordre de 180 milliards d'euros en 2013-2015 ».*

Enfin, le Conseil européen a souligné que le budget de l'Union européenne devait devenir un catalyseur de croissance et un vecteur d'emplois pour toute l'Europe, notamment en mobilisant les investissements productifs et en capital humain. À l'intérieur du cadre financier pluriannuel, les dépenses devront donc être mises au service de la croissance, de l'emploi, de la compétitivité et de la convergence, dans le droit fil de la stratégie Europe 2020<sup>(1)</sup>.

• **La consécration d'un objectif de « solde structurel » par rapport à un objectif de « solde effectif »**

Depuis la crise de la zone euro, la politique budgétaire tend à atteindre un objectif de déficit effectif – par exemple 4,5 % du PIB en 2012, 3 % du PIB en 2013 – **quelle que soit la conjoncture économique**. Dès lors que celle-ci se révèle plus mauvaise que prévu, de nouvelles mesures de redressement doivent être adoptées, conduisant à limiter davantage la croissance.

Le TSCG permet de sortir d'un tel cercle vicieux en posant une règle de solde structurel, indépendante de la conjoncture économique. Dès lors que les mesures auront été adoptées pour atteindre l'objectif ainsi posé, il ne sera plus nécessaire d'en prendre d'autres qui viendraient accroître la stagnation économique.

Au surplus, le TSCG stipule qu'il pourrait être dérogé à la règle en cas de circonstances exceptionnelles. Selon les principes posés par la Commission européenne, de telles circonstances peuvent être vérifiées en cas de situation conjoncturelle dégradée, dont les critères ont été assouplis à l'occasion de la réforme du pacte de stabilité et de croissance en 2011<sup>(2)</sup>.

## **II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE VISE À RENFORCER LES RÈGLES DE GESTION DE NOS FINANCES PUBLIQUES**

Le présent projet de loi organique a pour objet principal de prévoir les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 3 du TSCG, prévoyant la fixation en droit interne d'un objectif de solde structurel des administrations publiques.

À titre subsidiaire, le législateur organique est invité à tirer certaines conséquences de la réforme du pacte de stabilité et de croissance intervenue en 2011, sous la forme du « *Six-Pack* »<sup>(3)</sup>. En particulier, le projet de loi

---

(1) Lancée en mars 2010 par la Commission européenne, la stratégie Europe 2020 réforme et prolonge la précédente stratégie de Lisbonne par une gouvernance plus étroite au sein de l'Union. Elle vise à développer une croissance « intelligente, durable et inclusive » s'appuyant sur une plus grande coordination entre les politiques nationales et européennes. Cette stratégie a fait l'objet sous la XII<sup>e</sup> législature, dans le cadre du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'un rapport n° 4364 de nos collègues MM. Philippe Cochet et Marc Dolez.

(2) Les circonstances exceptionnelles peuvent désormais être invoquées en cas de croissance négative du PIB ou de période prolongée de croissance inférieure au potentiel de l'économie.

(3) Sur le « *Six-Pack* », voir supra, I.

organique tend à parachever la transposition de la directive du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres de l'Union européenne<sup>(1)</sup>. Une telle situation n'a rien d'inédit : en 1998, la loi organique accordant le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants communautaires aux élections municipales<sup>(2)</sup> mettait en œuvre les stipulations du traité de Maastricht de 1992, tout en transposant la directive n° 94/80/CE du 19 décembre 1994.

Enfin, le présent projet de loi organique anticipe l'adoption de l'une des deux propositions de règlement constitutives du « *Two-Pack* »<sup>(3)</sup>, actuellement en cours de discussion, en prévoyant la création d'un organisme budgétaire indépendant.

#### **A. LE CHOIX D'UNE MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ PAR LA VOIE ORGANIQUE**

Le paragraphe 2 de l'article 3 du TSCG stipule que la règle d'équilibre structurel des finances publiques doit prendre 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.* »

Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 relative à la constitutionnalité du TSCG, le Conseil constitutionnel a jugé que l'alternative ainsi prévue ouvrait deux modalités différentes de mise en œuvre des stipulations de l'article 3.

**Dans la première branche de cette alternative**, il serait nécessaire, préalablement à la ratification du traité, de modifier les articles 34 et 47 de la Constitution pour que la règle d'équilibre des finances publiques puisse juridiquement s'imposer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Seraient ainsi prévues des dispositions « *contraignantes et permanentes* » tendant à garantir le respect de l'objectif de solde structurel.

Le commentaire aux *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* précise à cet égard : « *certes, cette première branche de l'alternative ne signifie pas que cette règle d'or budgétaire doit être obligatoirement inscrite dans la Constitution (« de préférence constitutionnelles »), mais elle suppose que son*

---

(1) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Voir en ce sens l'étude d'impact jointe au présent projet, pages 17-18. Rappelons par ailleurs que les cinq autres textes du « Six-Pack » sont des règlements, donc directement applicables en droit interne.

(2) Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

(3) 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, 2011/0386 (COD). Sur le « Two-Pack », voir supra, I.

*respect soit assuré par des dispositions contraignantes et permanentes, lesquelles devraient avoir leur place dans la hiérarchie des normes à un niveau supérieur aux lois de finances. Toutefois, en droit français, l'introduction de telles dispositions, même si elle se faisait seulement au niveau organique, exigerait au préalable une révision constitutionnelle pour offrir cette faculté au législateur organique ».*

**Dans la seconde branche de l'alternative** décrite par le Conseil constitutionnel, le respect de l'objectif de solde structurel est assuré, non par des dispositions « *contraignantes* » et au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle de la loi, mais « *de quelque autre façon* ». La décision du 9 août 2012 précise que « *le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 [du TSCG] n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois* ».

C'est cette seconde branche de l'alternative que le présent projet de loi organique tend à mettre en œuvre. La logique suivie consiste donc à réformer la « *gouvernance* » des finances publiques, non à les enserrer dans des règles numériques intangibles.

Le projet de loi organique tend, ainsi, à fixer **un ensemble de dispositions encadrant – et non pas contraignant – les lois financières : il s'agit de règles de procédure** <sup>(1)</sup>, **non de règles substantielles qui prétendraient définir la politique budgétaire, laquelle demeure de la seule responsabilité du Gouvernement et du Parlement**. Cette orientation a été clairement soulignée devant votre Commission par M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, le 26 septembre dernier : « *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* ».

La France est d'ailleurs loin d'être le seul État à privilégier une telle voie : beaucoup de nos partenaires européens ont également choisi d'appliquer le TSCG par le biais de normes législatives ou, en tout état de cause, infra-constitutionnelles <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Le commentaire aux Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel évoque à cet égard les « exigences procédurales de la seconde branche de l'alternative de la première phrase de l'article 3 § 2 du TSCG ».*

(2) *Voir en ce sens l'étude d'impact jointe au présent projet, pages 8-10, ainsi que le rapport de Mme Elisabeth Guigou, au nom de la commission des Affaires étrangères, sur le projet de loi de ratification du TSCG, septembre 2012, n° 205, pages 72-77.*

## B. LE CONTENU DU PROJET DE LOI ORGANIQUE : UN TRIPLE OBJET

Le fondement constitutionnel du présent projet de loi organique peut être trouvé :

– au dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « *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* » ;

– au dix-neuvième alinéa du même article : « *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* » ;

– aux deux derniers alinéas du même article : « *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* ». La lecture combinée de ces deux alinéas, expressément autorisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 août dernier <sup>(1)</sup>, est inédite. En effet, le dernier alinéa de l'article 34 figure dans le texte constitutionnel depuis 1958 – en vue d'une éventuelle extension du domaine de la loi <sup>(2)</sup> –, alors que l'alinéa relatif aux lois de programmation des finances publiques n'a été introduit qu'en 2008 ;

– au premier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* » ;

– au premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution : « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* ».

Il ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août dernier, que le législateur organique « *peut (...) adopter des dispositions encadrant [les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale] 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*

---

(1) « Le vingt-deuxième alinéa précité de l'article 34 de la Constitution permet que des dispositions de nature organique soient prises pour fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques » (considérant 24).

(2) En 1988, une tentative d'extension de la compétence législative du Parlement aux finances sociales, effectuée sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, s'était heurtée à la censure du Conseil constitutionnel : « [Les dispositions contrôlées] n'ont pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi mais (...) sont afférentes à la procédure législative ; (...) elles échappent donc à la compétence ouverte à la loi organique » par le dernier alinéa de l'article 34 (décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988, Loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale).

*institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire* ». Ces trois objets correspondent précisément aux trois premiers chapitres du présent projet – le quatrième et dernier chapitre étant consacré aux dispositions finales et transitoires.

## **1. Renforcer la programmation pluriannuelles des finances publiques**

### ***a. La définition du domaine des lois de programmation des finances publiques***

Les articles 1<sup>er</sup> à 5 du présent projet de loi organique définissent le contenu des lois de programmation des finances publiques, en s’inspirant très largement de celui de la loi de programmation en vigueur pour les années 2011 à 2014.

**• Les lois de programmation seraient composées de deux parties, auxquelles s’ajouterait un rapport annexé. Alors que la seconde partie pourrait prévoir des dispositions de portée normative, la première fixerait des objectifs budgétaires dépourvus d’une telle portée.**

La **première partie** de la loi de programmation peut être décomposée en deux sous-parties.

La première sous-partie, dont le contenu est défini à l’**article 1<sup>er</sup>**, fixerait les orientations budgétaires propres à assurer le respect de l’objectif d’équilibre des comptes publics dans lequel les lois de programmation doivent s’inscrire aux termes de l’article 34 de la Constitution.

En application de l’article 3 du TSCG, ces lois prévoiraient un objectif budgétaire à moyen terme sous la forme d’un objectif de solde structurel dont le niveau doit être, aux termes du traité, supérieur à  $-0,5\%$  du PIB. Défini dans le pacte de stabilité et de croissance, l’objectif à moyen terme est fixé par chaque État dans son programme de stabilité en fonction de divers critères, notamment son niveau d’endettement public et l’impact budgétaire prévisionnel du vieillissement démographique. Il fait généralement l’objet de remarques exprimées par le Conseil de l’Union européenne dans sa recommandation sur le programme de stabilité de l’État concerné.

Pour atteindre l’objectif ainsi fixé et comme le prévoit le TSCG, la loi de programmation déterminerait une « *trajectoire* » d’évolution des finances publiques, sous la forme d’objectifs de solde structurel pour chacune des années de la programmation. Cette trajectoire devrait être fixée « *dans le respect de l’objectif d’équilibre des finances publiques* » prévu par la Constitution. Elle devrait également, aux termes du traité, « *assurer une convergence rapide* » vers l’objectif à moyen terme selon un calendrier fixé en lien avec la Commission européenne. Elle est prévue dans le projet de loi de programmation des finances

publiques pour les années 2013 à 2017, déposé à l'Assemblée nationale le 28 septembre 2012.

La trajectoire de solde structurel ainsi définie par la loi de programmation constitue l'élément essentiel au regard duquel les équilibres financiers prévus en loi de finances et constatés en exécution seront appréciés (**articles 6 et 16**).

Reprenant des orientations prévues dans les lois de programmation adoptées jusqu'à présent, l'article 1<sup>er</sup> prévoit également la fixation d'une trajectoire de solde effectif, détaillée par sous-secteurs d'administration publique, et d'une trajectoire d'endettement public. Alors que le respect de la trajectoire de solde structurel dépend en grande partie – mais pas exclusivement – des mesures adoptées par les pouvoirs publics, l'évolution du déficit public effectif et de la dette publique brute dépend largement de la croissance du PIB.

La **seconde sous-partie** de la première partie des lois de programmation, dont le contenu est défini à l'**article 2** du présent projet de loi, prévoirait les orientations dont le respect permettrait de se conformer aux objectifs décrits ci-dessus. Comme ceux-ci, de telles orientations seraient de nature programmatique et dépourvues de portée normative.

L'article 2 prévoit la fixation par la loi de programmation des principaux objectifs contenus dans la dernière loi de programmation adoptée :

– en dépenses, la norme de dépense du budget de l'État, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, l'objectif national d'assurance maladie de ces régimes (ONDAM) et la programmation triennale des dépenses de l'État ;

– en recettes, un objectif d'augmentation minimale des prélèvements obligatoires.

En application des principes communs posés par la Commission européenne<sup>(1)</sup>, la loi de programmation devrait également préciser certaines modalités de correction d'éventuels écarts à la trajectoire de solde structurel, en indiquant l'ampleur et le calendrier d'éventuelles mesures correctives. Par ailleurs, elle définirait les modalités de prise en compte de circonstances exceptionnelles.

Enfin, cette deuxième partie de la loi de programmation pourrait prévoir tout objectif budgétaire relatif aux dépenses, aux recettes, au solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

Aux termes de l'**article 3**, la période couverte par la programmation serait d'au moins trois ans et pourrait être adaptée à chacune des orientations indiquées ci-dessus.

---

(1) *Communication relative aux principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM (2012) 342 final.*

La **troisième partie** des lois de programmation, dont le contenu est défini à **l'article 4**, pourrait comporter des dispositions de portée normative relevant de deux champs différents.

D'une part, des règles pourraient être prévues en matière de gestion des finances publiques dès lors qu'elles ne relèvent pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. À titre d'exemple, la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 a interdit à la plupart des organismes d'administration centrale (ODAC) de recourir à l'emprunt de maturité supérieure à un an.

D'autre part, la loi de programmation partagerait avec la loi de finances et la loi ordinaire la possibilité de prévoir des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement en matière de gestion des finances publiques.

Le contenu du **rapport annexé**, défini à **l'article 5**, reprend en grande partie les informations fournies par le rapport annexé à la dernière loi de programmation adoptée, à savoir les prévisions d'évolution des grandes variables macro-économiques et macro-budgétaires ainsi que la description des mesures à adopter pour assurer le respect des objectifs budgétaires.

Il les complète par des indications permettant d'apprécier le calcul et l'évolution du solde structurel, avec le détail des hypothèses de croissance potentielle du PIB et celui de l'effort structurel – c'est-à-dire de la part discrétionnaire de la variation du solde structurel.

Enfin, en application de la directive adoptée dans le cadre du «*Six-pack*»<sup>(1)</sup>, le rapport annexé indiquerait la trajectoire de finances publiques à politique inchangée.

● Le champ ainsi défini des lois de programmation des finances publiques peut se décliner en :

– **un domaine obligatoire** (objectifs prévus à l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 2, hors alinéa 7), qui semble également relever du domaine exclusif des lois de programmation – aucune autre loi ne pouvant prévoir les orientations qui en relèvent<sup>(2)</sup> ;

– **un domaine facultatif propre** aux lois de programmation des finances publiques (objectifs prévus à l'alinéa 7 de l'article 2) ;

– **un domaine facultatif partagé** (dispositions normatives prévues à l'article 4).

---

(1) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(2) Dès lors que la loi ordinaire ne peut, en principe, prévoir des orientations ou des objectifs dépourvus de portée normative, seule une loi de programmation « sectorielle » relevant de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution pourrait prévoir des orientations relevant du domaine exclusif de la loi de programmation des finances publiques.

Le tableau suivant illustre ces distinctions.

**DOMAINES OBLIGATOIRE, EXCLUSIF ET FACULTATIF DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

	<b>Domaine obligatoire et exclusif</b>	<b>Domaine facultatif et exclusif</b>	<b>Domaine facultatif partagé</b>
Article 1 <sup>er</sup> et article 2 hors alinéa 7 : objectifs généraux des finances publiques	OUI	NON	NON
Article 2, alinéa 7 : Autres objectifs financiers	NON	OUI	NON
Article 4 : dispositions relatives au contrôle des finances publiques et à l'information du Parlement	NON	NON	OUI

***b. La création d'un nouvel outil de pilotage du solde des administrations publiques dans un article liminaire aux lois de finances***

L'article 6 du présent projet de loi organique instaure un article liminaire à la loi de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives permettant au Parlement de vérifier si, pour l'année sur laquelle elle porte, la prévision annuelle de solde des administrations publiques (APU) est conforme à celle fixée dans la loi de programmation des finances publiques.

Cet article liminaire présenterait en effet un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elle porte, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, et présenterait le cas échéant l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques. Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année comporterait en outre les soldes structurel et effectif résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

Dans le dispositif proposé, les lois de règlement et les lois spéciales mentionnées à l'article 45 de la LOLF ne comporteraient pas cet article liminaire.

Relevant du domaine obligatoire de certaines lois de finances, cet article liminaire élargit le périmètre visé par l'article 34 de la LOLF (qui ne concerne que l'État) mais ne semble pas remettre en cause la structure bipartite traditionnelle des lois de finances.

Relatif à l'ensemble des APU, cet article liminaire a donc vocation à être actualisé au cours de la procédure budgétaire annuelle pour tenir compte des arbitrages résultant de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année et, le cas échéant, des évolutions des prévisions macroéconomiques et budgétaires intervenues au fil de la discussion parlementaire du projet de loi de finances, ainsi que de l'éventuelle adoption d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques, avant l'adoption de la loi de finances de l'année.

Afin d'améliorer l'information du Parlement sur l'évolution des soldes structurel et effectif des administrations publiques, l'**article 7** du présent projet complète le dispositif précité par la création de deux nouveaux rapports :

– un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année présentant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif des APU détaillés par sous-secteur d'administrations publiques (État, organismes divers d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et administrations locales), ainsi que les éléments permettant d'établir le passage entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

– un rapport annexé au projet de loi de financement de l'année présentant l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

## **2. Créer un Haut Conseil des finances publiques**

En vue de développer une expertise impartiale sur le cadrage économique et les perspectives budgétaires retenus dans nos différents textes financiers, le présent projet de loi organique vise à créer un « *Haut Conseil des finances publiques* » (**articles 8 à 15**).

Placé auprès de la Cour des comptes, présidé par son Premier président, ce Haut Conseil comprendrait quatre magistrats de la Cour des comptes désignés par son Premier président et quatre personnalités qualifiées nommées par les présidents des assemblées et les présidents des commissions des finances de chaque chambre.

Le Haut Conseil des finances publiques, qui constituerait un « *conseil budgétaire indépendant* » au sens du droit européen, devrait se prononcer sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour élaborer ses textes financiers, ainsi que sur la cohérence entre nos engagements européens, les lois de programmation des finances publiques, les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale et les programmes de stabilité. Le Haut Conseil des finances publiques jouerait également un rôle-clé dans le mécanisme de correction des écarts à la trajectoire de solde structurel des administrations publiques.

Ses compétences sont synthétisées dans le tableau présenté ci-après.

### LES COMPÉTENCES DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Textes concernés	Rôle du HCFP	Articles du projet de loi organique
Projet de loi de programmation des finances publiques	– avis sur les prévisions macroéconomiques – avis sur la cohérence du texte au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France	Article 9
Projet de loi de finances de l'année	– avis sur les prévisions macroéconomiques <sup>(a)</sup> – avis sur la cohérence du texte au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques	Article 10
	– avis sur les mesures de correction des écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques	Article 16
Projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année	– avis sur les prévisions macroéconomiques <sup>(a)</sup>	Article 10
	– avis sur les mesures de correction des écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques	Article 16
Projet de loi de finances rectificative	avis sur les prévisions macroéconomiques <sup>(a)</sup>	Article 11
Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale	avis sur les prévisions macroéconomiques <sup>(a)</sup>	Article 11
Programme de stabilité	avis sur les prévisions macroéconomiques	Article 13
Rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques	avis sur l'existence d'éventuels écarts importants entre l'exécution de l'année précédente et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques	Article 16

(a) Un nouvel avis est prévu en cas de révision par le Gouvernement de ses prévisions macroéconomiques au cours de l'examen d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 12).

### 3. Mettre en place un mécanisme de correction des écarts à la trajectoire

En application du point 1) paragraphe e) de l'article 3 du TSCG, l'article 16 du présent projet de loi organique crée un mécanisme de correction des « *écarts importants* » constatés par le Haut Conseil des finances publiques, entre les résultats de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques pour ladite année.

Ce mécanisme de correction des écarts constitue une innovation en droit budgétaire français et doit amener le Gouvernement à proposer des mesures de correction selon un calendrier défini afin d'éviter une dérive du déficit structurel.

L'article 16 précise d'abord la procédure d'identification des écarts : le Haut Conseil des finances publiques doit obligatoirement rendre avis sur l'exécution de l'année écoulée, et préciser l'existence d'un éventuel écart important au sens du TSCG, par rapport aux orientations de la loi de programmation des finances publiques.

Cet avis doit être rendu public en vue de la présentation par le Gouvernement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Il s'agit du rapport prévu à l'article 48 de la LOLF transmis au Parlement en vue d'un éventuel débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Cet avis doit néanmoins tenir compte d'éventuelles circonstances exceptionnelles au sens du TSCG, car celles-ci permettent de justifier un écart temporaire à la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Si un écart important est constaté, le Gouvernement doit alors expliquer les raisons d'un tel écart et les éventuelles mesures de correction envisagées à l'occasion du DOFP ou, en l'absence de débat, dans un document transmis à chaque assemblée et rendu public.

L'article 16 précise ensuite que le Gouvernement doit tenir compte d'un écart important au plus tard lors de l'élaboration du prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Le Haut Conseil des finances publiques est alors tenu d'apprécier la pertinence de ces mesures dans l'avis qu'il rend sur les projets de loi de finances.

L'article 16 précise enfin qu'un rapport annexé au projet de loi de finances ou de financement de l'année analyse les mesures envisagées par le Gouvernement pour retourner aux orientations de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Ces mesures peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur l'un seulement de leurs sous-secteurs. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2 précité.

### **C. LA SOPHISTICATION DU CADRE NORMATIF RÉGISSANT LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

À l'issue de l'adoption du présent projet de loi organique, la gestion de nos finances publiques s'opérera dans un cadre normatif assez sophistiqué – qu'il convient ici d'explicitier.

## 1. Les normes s'imposant aux lois de programmation des finances publiques

• Comme aujourd'hui, les orientations pluriannuelles définies dans les lois de programmation des finances publiques devront s'inscrire dans l'**objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques** figurant, depuis 2008, à l'article 34 de la Constitution.

Cette exigence est d'ailleurs rappelée à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi organique. À la différence de la règle prévue à l'article 3 du TSCG, la Constitution ne fait pas référence à un objectif exprimé en terme structurel et aucun horizon temporel ne s'impose au législateur pour atteindre l'objectif. Le Conseil d'État a d'ailleurs considéré que « *la Constitution n'ayant pas imposé de durée au cadre de programmation retenu par la loi, celle-ci peut librement fixer l'échéance des objectifs qu'elle retient ; elle peut également inscrire ses différents objectifs dans des échéances modulées* »<sup>(1)</sup>.

• En outre, les lois de programmation des finances publiques devraient vraisemblablement être contrôlées par le Conseil constitutionnel au regard de la future **loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**.

Il est, en effet, probable que le Conseil constitutionnel transpose aux relations entre cette loi organique et les lois de programmation sa jurisprudence traditionnellement applicable aux relations entre LOLF et lois de finances, selon laquelle « *la constitutionnalité d'une loi de finances s'apprécie au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé* »<sup>(2)</sup>. Il est cependant possible de remarquer que l'habilitation constitutionnelle est ici moins nette<sup>(3)</sup>, puisqu'elle suppose de procéder à une lecture combinée des deux derniers alinéas de l'article 34 de la Constitution.

• Les lois de programmation des finances publiques devront également respecter le TSCG lui-même et, en particulier, la **règle d'équilibre structurel des finances publiques prévue à son article 3**.

Telle est la conséquence de l'article 55 de la Constitution, qui affirme la supériorité des traités régulièrement ratifiés sur les lois. Cette supériorité, rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 août 2012, ne pourra cependant être utilement invoquée que devant les juridictions ordinaires – dans des circonstances de fait que, en l'espèce, on peine à imaginer et qui, en tout état

---

(1) Avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011, Rapport public 2009, p. 71.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-538 DC du 13 juillet 2006, Loi de règlement du budget de 2005. La même jurisprudence s'applique aux lois de financement de la sécurité sociale dans leur rapport avec les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

(3) Faute pour l'alinéa de l'article 34 de la Constitution relatif aux lois de programmation des finances publiques de renvoyer lui-même à une loi organique, à la différence des alinéas du même article relatifs aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

de cause, ne pourraient aboutir qu'à la neutralisation de l'application de la loi à l'égard des seules parties à l'instance en cause.

En effet, par une jurisprudence constante depuis 1975, le Conseil constitutionnel refuse de se livrer à un contrôle de la conventionnalité des lois, ce qu'il a réaffirmé dans une décision rendue le même jour que celle relative au TSCG <sup>(1)</sup>.

S'agissant des rapports entre les lois de programmation des finances publiques et le TSCG, rompre avec une telle jurisprudence supposerait :

– soit de considérer que le présent projet de loi organique tend à habiliter le Conseil constitutionnel à effectuer un contrôle des lois de programmation des finances publiques au regard du TSCG. Une telle interprétation pourrait se prévaloir d'un précédent jurisprudentiel de 1998, par lequel le Conseil constitutionnel avait accepté de contrôler la loi organique prévue à l'article 88-3 de la Constitution au regard du traité de Maastricht et d'une directive communautaire <sup>(2)</sup>. Toutefois, outre que les dispositions du présent projet ne paraissent pas avoir un tel effet, il est, au surplus, douteux que le législateur organique puisse prétendre élargir les normes de référence du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel. Dans le précédent de 1998, c'est, en effet, le pouvoir constituant lui-même qui, à l'article 88-3, avait habilité le Conseil constitutionnel à se livrer à un contrôle de conventionnalité ;

– soit de considérer qu'en renvoyant à l'article 3 du TSCG, l'article 1<sup>er</sup> du présent projet aboutirait à conférer une valeur organique à certaines des stipulations du traité (en particulier celles relatives à la limite de déficit structurel), lesquelles s'imposeraient alors aux lois de programmation des finances publiques. Tel n'est pourtant pas le sens de l'article 1<sup>er</sup>, qui dispose sans ambiguïté que c'est la loi de programmation des finances publiques qui « fixe » l'objectif à moyen terme des administrations publiques, ce dernier étant simplement « mentionné » à l'article 3 du TSCG.

En conséquence, une loi de programmation des finances publiques qui fixerait ouvertement un objectif à moyen terme s'écartant de la limite de – 0,5 %

---

(1) *Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975*, Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse ; *décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012*, Loi de finances rectificative pour 2012 (*considérant 58*).

(2) « En disposant que le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales est accordé "selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne", l'article 88-3 de la Constitution a expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes communautaires ; (...) en conséquence, il résulte de la volonté même du constituant qu'il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe premier de l'article 8 B précité du traité instituant la Communauté européenne, relatif au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales, que la directive susmentionnée du 19 décembre 1994 prise par le conseil de l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce droit » (*décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998*, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994).

du PIB violerait le TSCG sans, pour autant, encourir la censure du Conseil constitutionnel.

Soulignons néanmoins qu'il s'agit là d'un cas d'école. En pratique, il est peu probable qu'une telle loi de programmation des finances publiques soit un jour votée. Beaucoup plus crédible serait l'hypothèse d'un gouvernement tenté d'afficher un apparent respect de la règle d'équilibre structurel prévue dans le traité, au prix de prévisions économiques excessivement optimistes et d'une programmation budgétaire irréaliste. Le Conseil constitutionnel pourrait alors sanctionner une telle loi **sur le terrain de l'atteinte au principe de sincérité**, *a fortiori* s'il bénéficie de l'avis éclairé du Haut Conseil des finances publiques. La décision du 9 août dernier est d'ailleurs sans ambiguïté sur ce point : « *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 ; (...) saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; (...) il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place* »<sup>(1)</sup>.

## **2. Les normes s'imposant aux lois de finances et aux lois de finances de la sécurité sociale**

• Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devront respecter, pour les dispositions qui les concernent, la **loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**.

Plusieurs dispositions intéressent en effet directement les lois de finances :

– l'article 6 modifie le contenu des lois de finances ;

– le I de l'article 7, le deuxième alinéa de l'article 10 et le deuxième alinéa du III de l'article 16 modifient les rapports annexés aux lois de finances de l'année ;

– le II de l'article 7 et le deuxième alinéa du III de l'article 16 modifient les rapports annexés aux lois de financement de la sécurité sociale de l'année.

À l'inverse, le mécanisme de correction des « *écarts importants* » à la trajectoire de solde structurel ne saurait contraindre le législateur financier annuel à prendre des mesures de redressement. En effet, l'obligation de prise en compte de ces écarts prévue au premier alinéa du III de l'article 16 pèse sur le Gouvernement (dans son projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale) et non sur le Parlement (dans la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale).

---

(1) Afin de conforter un tel contrôle, votre Commission a expressément inscrit le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques dans un nouvel article 5 bis.

Ce dispositif s'avère parfaitement cohérent avec l'article 3 du TSCG – qui stipule que le mécanisme de correction « *respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux* ». Au demeurant, à cadre constitutionnel constant, il ne serait probablement pas possible que législateur organique entende prescrire au législateur financier les mesures correctrices à prendre <sup>(1)</sup>.

Concrètement, seule pourrait donc être éventuellement sanctionnée par le juge constitutionnel une loi de finances qui serait issue d'un projet de loi de finances dans lequel le Gouvernement n'aurait tenu aucun compte des écarts, c'est-à-dire sur lesquels il serait resté muet. L'obligation prévue au III de l'article 16 est, en effet, purement procédurale : le Gouvernement peut très bien ne pas proposer de mesures de correction, mais il lui revient alors de s'en justifier dans un rapport annexé. Il s'agit de l'application du principe dit « se conformer ou s'expliquer » (« *complain or explain* »), reconnu par la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012 sur les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire <sup>(2)</sup>.

• Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devront par ailleurs respecter le TSCG, ainsi que l'a expressément rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 août dernier : « *il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité ; (...) 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* ».

Toutefois, à l'instar de la conventionnalité des lois de programmation des finances publiques, la conventionnalité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ne sera pas susceptible d'être contrôlée par le Conseil constitutionnel. À titre d'exemple, une loi de finances dont l'article liminaire comporterait une prévision de déficit structurel des administrations publiques de 2 % du PIB pour l'année suivante ne pourrait pas être sanctionnée par le Conseil constitutionnel pour violation de l'article 3 du TSCG.

• Enfin, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ne seront pas juridiquement subordonnées à la **loi de programmation des finances publiques**.

---

(1) *Sur ce point, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 9 août 2012 précitée, que les « stipulations [du traité] ne définissent ni les modalités selon lesquelles ce mécanisme doit être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire ; qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles ; qu'il ressort de la dernière phrase du paragraphe 2 que ce mécanisme de correction ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux ; qu'il n'est contraire ni à la libre administration des collectivités territoriales ni aux exigences constitutionnelles précitées » (considérant 25).*

(2) « 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 » (*Communication de la Commission du 20 juin 2012, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », COM(2012) 342 final*).

Certes, cette dernière servira de référence pour mesurer, à l'article liminaire de la loi de finances de l'année, les éventuels « *écarts* » au solde des administrations publiques prévu dans la loi de programmation des finances publiques (dernier alinéa de l'article 6). C'est également en fonction des soldes structurels définis dans la loi de programmation que sera déclenché le mécanisme de correction des « *écarts importants* » prévu à l'article 16.

Mais en aucun cas le présent projet de loi organique ne prétend instaurer une quelconque hiérarchie juridique entre les lois de programmation des finances publiques et les lois financières annuelles. En tout état de cause, une telle hiérarchie ne pourrait découler que d'une disposition constitutionnelle expresse <sup>(1)</sup>.

Concrètement, les « *plafonds* » pluriannuels de crédits fixés dans la loi de programmation en application de l'article 2 du présent projet, ne sauraient donc s'imposer aux lois de finances élaborées chaque année. Plus largement, une loi de finances qui s'écarterait volontairement de la trajectoire des finances publiques définie par la loi de programmation ne serait pas susceptible d'être sanctionnée pour cette raison par le Conseil constitutionnel.

En revanche, à l'instar du contrôle des lois de programmation des finances publiques, le Conseil constitutionnel se livrera à un contrôle de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale <sup>(2)</sup>, qui pourra notamment s'appuyer sur les travaux du Haut Conseil des finances publiques. Là est le véritable enjeu : en pratique, le législateur financier annuel sera moins tenté d'ouvertement s'écarter des orientations tracées dans la loi de programmation que de donner l'impression de s'y conformer au moyen de divers expédients, de nature à porter atteinte à la sincérité de la loi de finances.

La contrainte que la loi de programmation des finances publiques fera peser sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sera donc de nature politique. Elle ne devrait pas moins en être réelle.

---

(1) « 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 ; (...) 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 ; (...) 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 ; (...) 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 » (*Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 précitée, considérant 21*).

(2) « 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 » (*article 32 de la LOLF*) ; « [La loi de financement] détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible » (*article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale*).

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION

Votre Commission a enrichi le **contenu de la loi de programmation** des finances publiques sur deux points principaux.

D'une part, l'effort structurel, c'est-à-dire la part de la variation du solde structurel due aux décisions des pouvoirs publics, serait prévu dans le corps de la loi de programmation et non plus seulement indiqué dans le rapport annexé (**article 1<sup>er</sup>**). L'effort structurel est l'unique objectif général des finances publiques que les pouvoirs publics maîtrisent entièrement. Il est donc logique qu'il soit inclus dans la loi de programmation et qu'il fasse l'objet d'un vote.

D'autre part, le rapport annexé serait complété en vue d'indiquer les modalités de calcul du solde structurel et de l'effort structurel (**article 5**). Le solde structurel, en particulier, constitue le cœur de la loi de programmation puisque l'objectif de moyen terme mentionné par le TSCG est un objectif de cette nature. Son évaluation repose sur plusieurs hypothèses qui seraient ainsi explicitées et justifiées par le Gouvernement.

Votre Commission a également prévu l'application du **principe de sincérité** aux lois de programmation des finances publiques (**article 5 bis nouveau**). Dans sa décision du 9 août dernier, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il examinerait la conformité de la loi de programmation à ce principe, comme il le fait pour les autres textes financiers. Il a semblé préférable de prévoir expressément un tel principe dans la loi organique, de la même manière que la LOLF a prévu un principe de sincérité applicable aux lois de finances, que le Conseil constitutionnel avait préalablement dégagé dans sa jurisprudence.

Outre certaines améliorations rédactionnelles relatives à l'**article 6**, votre Commission a estimé nécessaire d'introduire **un article liminaire aux lois de règlement** présentant un tableau de synthèse retraçant l'exécution du solde structurel et du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, et 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 (**article 6 bis nouveau**). Par là même, votre Commission a souhaité permettre le déclenchement, dès la loi de règlement, de la procédure d'identification des écarts prévue par l'article 16.

Par ailleurs, votre Commission a décidé d'adopter deux mesures de simplification législative à l'**article 7** du présent projet en évitant la production de deux nouvelles annexes budgétaires. Ainsi, les informations mentionnées aux I et II de l'article 7 seront désormais respectivement intégrées au rapport économique, social et financier visé à l'article 50 de la LOLF, d'une part, et à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale visée à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, d'autre part.

Faute d'être parvenue à une solution suffisamment consensuelle, votre Commission n'a modifié qu'à la marge les règles régissant **la composition du**

**Haut Conseil des finances publiques.** Elle a notamment prévu que le mandat des magistrats de la Cour des comptes ne serait renouvelable qu'une seule fois (**article 8**). Un débat sur un éventuel élargissement de la composition du Haut Conseil devrait probablement avoir lieu en séance publique.

Votre Commission a, en revanche, **sensiblement renforcé le rôle dévolu au Haut Conseil des finances publiques** :

– en le faisant bénéficier d'un délai d'au moins une semaine entre sa propre saisine par le Gouvernement et la transmission au Conseil d'État du projet de loi de programmation des finances publiques et du projet de loi de finances de l'année (**articles 9 et 10**) ;

– en étendant sa compétence en matière de projets de loi de finances rectificative à l'examen de la cohérence entre ces projets et la trajectoire pluriannuelle de solde structurel, alors que le texte initial se limitait à l'appréciation de leur cadrage macroéconomique (**article 11**) ;

– en permettant la saisine du Haut Conseil au cours de l'examen parlementaire d'un projet de loi de programmation des finances publiques, dans l'hypothèse où le Gouvernement réviserait ses prévisions macroéconomiques (**article 12**).

Afin de **permettre au Parlement de pleinement profiter des analyses que développera le Haut Conseil des finances publiques**, votre Commission a par ailleurs prévu :

– que l'avis du Haut Conseil sur le projet de programme de stabilité devrait être rendu public au moins deux semaines avant la date limite de transmission de ce programme aux institutions de l'Union européenne (**article 13**). Cela permettrait au Parlement, en pratique, de disposer de cet avis lorsque le Gouvernement lui soumettra le projet de programme de stabilité <sup>(1)</sup> ;

– que les commissions parlementaires pourraient à tout moment auditionner le président du Haut Conseil des finances publiques (**article 14 bis nouveau**).

Votre Commission a ensuite décidé de **réorganiser la procédure automatique de correction des écarts** prévue par l'**article 16** afin de revaloriser le débat sur la loi de règlement et de respecter le « chaînage vertueux » prévu par l'article 41 de la LOLF :

– le Haut Conseil des finances publiques devrait rendre son avis sur les résultats de l'exécution de l'année écoulée au regard des orientations de soldes définies par la loi de programmation, et constater d'éventuels écarts, en vue du dépôt du projet de loi de règlement (soit avant le 1<sup>er</sup> juin), et non plus en vue du débat d'orientation des finances publiques (fin juin/début juillet) ;

---

(1) En application de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 2010-1645 du 28 décembre 2010).

– il assurerait lui-même la publicité de son avis, lequel serait joint au projet de loi de règlement ;

– le Gouvernement exposerait les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement et non plus lors du débat d'orientation des finances publiques ;

– le Gouvernement présenterait les mesures de correction qu'il envisage, par écrit, dans le rapport déposé en vue du débat d'orientation budgétaire, lequel est mentionné à l'article 48 de la LOLF ; le Parlement disposerait donc du temps nécessaire pour analyser les écarts constatés en loi de règlement et participer, environ un mois plus tard, au débat d'orientation des finances publiques ;

– enfin, le Gouvernement tiendrait compte d'éventuels écarts importants au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année – et non plus seulement au stade de leur élaboration. Par conséquent, le projet de loi de finances ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale comporteraient, le cas échéant, des mesures de correction des écarts, que le Parlement pourrait décider d'adopter ou non.

Tirant les conséquences des amendements précédents, la Commission a également modifié la LOLF et le code de la sécurité sociale dans le but d'assurer leur cohérence avec le présent projet de loi organique (**article 17 A nouveau**).

En outre, le **rapport économique, social et financier**, annexé au projet de loi de finances de l'année, mentionné à l'article 50 de la LOLF, a été enrichi (**article 17 B nouveau**). Il deviendrait un document couvrant l'ensemble des finances publiques, permettant d'éclairer le vote du Parlement sur l'article liminaire des lois de finances mentionné aux articles 6 et 6 *bis*. Il regrouperait divers rapports existants – sur les prélèvements obligatoires <sup>(1)</sup>, sur la dépense publique <sup>(2)</sup>, sur les collectivités territoriales <sup>(3)</sup> ainsi que le rapport sur les comptes publics prévu par l'article 18 du projet de loi de programmation des finances publiques récemment déposé. Une telle annexe offrirait chaque année au Parlement une vue à la fois globale et détaillée des comptes publics.

Par ailleurs, en vue de permettre au Parlement d'évaluer le respect de cette orientation traditionnelle des finances publiques qu'est l'objectif de dépenses fiscales, le projet de loi de règlement devrait indiquer le **montant des dépenses fiscales** constaté au cours de l'année écoulée (**article 17 C nouveau**).

---

(1) *Prévu par l'article 52 de la LOLF.*

(2) *Rapport d'initiative gouvernementale.*

(3) *Article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*

Enfin, la Commission a adopté un amendement présenté par M. Elisabeth Guigou, destiné à **pérenniser l'implication du Parlement dans les processus européens de dialogue économique et budgétaire** en réaffirmant la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat d'organiser des débats sur les documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes dans le cadre du semestre européen (**article 7 bis nouveau**).

## AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET

*Lors de sa séance du mercredi 26 septembre 2012, la Commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et de M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget, sur le présent projet de loi organique.*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je suis heureux d'accueillir M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et M. Jérôme Cahuzac, ministre chargé du budget. Avec leur audition, nous entamons nos travaux sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, présenté en conseil des ministres le 19 septembre dernier. Ce texte fait suite à la décision rendue le 9 août dernier par le Conseil constitutionnel. Saisi par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, le juge constitutionnel a conclu que le traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ne portait pas atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale, si bien qu'une loi organique suffit pour transcrire dans le droit national la règle d'équilibre des finances publiques contenue dans le traité.

Nous examinons ce projet de loi organique dans le cadre d'une commission spéciale. Aux termes du Règlement de l'Assemblée, la commission des Lois est seule compétente pour connaître des lois organiques. La question de la hiérarchie des normes et de l'articulation entre lois organiques, lois de programmation, lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale est complexe. Quelle sera ainsi la valeur juridique exacte de la future loi organique ? Une loi de finances qui n'y serait pas conforme serait-elle contraire à la Constitution ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le projet que nous examinons ne précise pas à quel article de notre loi fondamentale il conviendrait de rattacher cette loi organique. Elle pourrait l'être à l'article 34, à l'article 47 ou à l'article 47-1. La question n'est pas seulement de forme. En effet, le Conseil constitutionnel n'a jamais précisé dans quelle mesure la loi organique mentionnée au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution pouvait s'imposer aux lois de programmation des finances publiques. Cette architecture juridique sophistiquée méritera un examen attentif. Nous aurons aussi à nous interroger sur les liens entre le futur Haut conseil des finances publiques et le Conseil constitutionnel. Si ce dernier reste seul juge de la constitutionnalité des lois de finances, devra-t-il toutefois tenir compte des avis du Haut conseil ? Des divergences ne sont pas exclues dans l'appréciation de certains éléments que le Haut conseil sera chargé de vérifier. Nous serons aussi amenés à nous demander si les lois de programmation ont ou non une valeur supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, ou bien encore si ces lois qui « fixent », « déterminent », « contribuent à encadrer »..., ont ou non une valeur normative.

Par sa nature budgétaire, ce projet de loi organique intéresse aussi la commission des Finances. La commission des Affaires sociales aurait également pu s'en saisir compte tenu des aspects liés au financement de nos régimes sociaux. La commission des Affaires étrangères, qui travaille sur le TSCG, n'est pas moins concernée. D'où la décision de créer une commission spéciale. Cette faculté, offerte par l'article 30 de notre Règlement, nous permettra d'étudier ce projet de loi sous tous ces angles. La même voie avait d'ailleurs été empruntée en 2001 pour l'étude de la proposition de loi organique, ayant abouti à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Didier Migaud fut le rapporteur de cette commission spéciale, présidée par Raymond Forni. De même, en 2003, c'est une commission spéciale, présidée par Michel Bouvard et ayant pour rapporteur Gilles Carrez, qui fut constituée pour modifier la LOLF. Je forme le vœu que la qualité de notre travail soit à la hauteur de ces travaux passés. Je suis convaincu que la multiplicité des points de vue y contribuera. Chacun d'entre vous a déjà pu travailler sur ce texte déposé en Conseil des ministres la semaine dernière. Je ne doute pas que les questions seront nombreuses. Nos échanges n'en seront que plus fructueux.

Je vous propose que l'ensemble des travaux de cette commission spéciale, et pas seulement l'audition des ministres, soient ouverts à la presse. Je vous informe en outre que notre prochaine réunion se tiendra mercredi prochain, 3 octobre, à 11 heures 30, à l'issue du conseil des ministres, afin que les ministres puissent être présents parmi nous pour l'examen du texte. Nous reprendrons ensuite l'examen des articles et amendements de 14 heures à 15 heures, puis à 16 heures 15, après la séance de questions au Gouvernement. Je suggère qu'avant d'aborder l'examen des articles et des amendements, nous nous contentions mercredi prochain d'entendre un orateur par groupe, étant entendu que tous ceux d'entre vous qui souhaitent intervenir peuvent le faire aujourd'hui.

**M. Charles de Courson.** Il est rare qu'à l'issue du conseil des ministres, les ministres puissent être présents dès 11 heures 30. Ils arrivent plutôt vers midi ou midi et demi...

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Nous pourrions commencer la discussion générale avant leur arrivée.

**M. Christian Eckert, rapporteur de la commission spéciale.** Quelle est la date limite de dépôt des amendements ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Samedi 29 septembre à dix-sept heures.

Je donne maintenant la parole aux ministres.

**M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances.** Cette audition marque pour Jérôme Cahuzac et moi-même le coup d'envoi des débats budgétaires de l'automne qui incluent cette année la ratification du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ainsi que l'adoption de ce projet de loi organique.

Conformément au souhait du Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement ont fait le choix du sérieux budgétaire. Jérôme Cahuzac et moi-même sommes garants du respect de cet engagement devant le Parlement. Mais en dernier ressort, c'est devant nos concitoyens que nous sommes engagés car ce sont eux qui ont choisi cette voie du redressement dans la justice, c'est pour eux que nous déployons notre programme économique et c'est à eux que nous devons rendre compte des résultats obtenus.

Certains s'inquiètent de l'incidence du TSCG sur notre souveraineté. Nous sommes aujourd'hui devant vous pour écouter vos questions, y répondre et apaiser vos éventuelles inquiétudes.

La France s'est engagée dans le redressement de ses finances publiques. Ce n'est pas le traité qui nous l'impose, comme certains veulent le croire. C'est un impératif pour notre pays et le Président de la République s'y est engagé. Nous tiendrons cet engagement parce que la dette, qui empêche de dégager des marges de manœuvre pour financer les politiques publiques et combattre les inégalités, est l'ennemie de l'économie et des services publics. Elle est aussi l'ennemie de la souveraineté nationale : un pays dont les finances publiques dérapent se trouve *de facto* livré aux mains des marchés. Plusieurs pays européens – point n'est besoin de citer leur nom, chacun les a en tête – ont commis par le passé et commettent encore des erreurs dans la gestion de leurs comptes publics. Ils en ont payé le prix et, aujourd'hui à la merci des marchés financiers, continuent de le payer. Je comprends les interrogations qui peuvent se faire jour quant au respect de notre souveraineté. Ce projet y répond d'ailleurs, mais que chacun perçoive bien qu'aucune nation n'est moins souveraine que celle que son niveau d'endettement expose à l'emprise des marchés.

Ne nous trompons pas. Ni l'Europe ni le TSCG ne sont la source de nos maux. C'est la dette qu'il nous faut combattre pour pouvoir appliquer notre programme et, précisément, préserver notre souveraineté. D'où notre choix du sérieux budgétaire, choix politique que les Français ont appuyé. Au final, ce à quoi la France souscrit au travers de la ratification du TSCG et de l'adoption de ce projet de loi organique, c'est le pendant européen d'une orientation que notre pays a souhaité lui-même prendre.

Le traité ne fait pas de l'équilibre budgétaire un absolu. Il prend en compte les circonstances économiques qui contraignent les États, il n'impose aucune correction automatique de la trajectoire des comptes et ne dit rien de la voie à emprunter pour tendre vers l'équilibre. Nous atteindrons l'objectif que nous nous sommes fixé d'équilibre des comptes en 2017 en restaurant justice et équité dans notre système fiscal. C'est ce que j'ai répondu aux observations de la Commission européenne sur notre programme de finances publiques. Assainir les comptes dans la justice, c'est solliciter ceux qui peuvent et soulager ceux qui peinent. Telle est la voie que nous avons choisie.

Ce projet de loi organique tire les conséquences des règles du TSCG en matière de gouvernance des finances publiques et les introduit dans notre droit national. Il ne se conçoit pas seul, il fait partie d'un « paquet » plus large, qui inclut toutes les mesures en faveur de la croissance et de l'emploi. Lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, le Président de la République a obtenu de nos partenaires que soit déplacé le centre de gravité de la construction communautaire en rendant toute leur place aux initiatives en faveur de la croissance, de l'emploi et de la stabilité financière, avec notamment l'instauration d'une taxe sur les transactions financières. Les règles budgétaires sont certes importantes, mais l'Europe ne saurait s'y résumer.

Ce projet de loi organique donne à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale une boîte à outils commune pour le pilotage des finances publiques. Il réforme les outils de programmation et de gouvernance des finances publiques. Il s'organise en trois grands chapitres : le premier revise la structure de nos lois financières ; le deuxième crée un Haut conseil des finances publiques ; le troisième institue un mécanisme de correction d'éventuels écarts.

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.

Les nouvelles règles concernent d'abord l'élaboration de nos lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Dorénavant, celles-ci intégreront le respect d'un objectif à moyen terme de solde structurel défini dans les lois de programmation des finances publiques. Ce solde structurel sera défini pour l'ensemble des administrations publiques et devra, en fin de cycle, tendre vers l'équilibre. Les lois de programmation couvriront une période d'au moins trois ans et définiront une trajectoire de retour à l'équilibre – à l'instar de celle que nous avons retenue pour ce mandat : 4,5 % de déficit en 2012, 3 % en 2013 et 0 % en 2017. Chaque loi de finances intégrera un tableau de bord qui permettra au Parlement de vérifier que la trajectoire fixée est respectée.

Un mot du solde structurel. C'est le solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles – trous d'air ou améliorations temporaires qui peuvent biaiser, voire fausser, la perspective. En nous attachant à ce solde-là, qui donne l'état de santé réel de nos comptes, nous conservons la possibilité d'engager une politique économique contracyclique ou résistante au cycle en cas de conjoncture dégradée ou de récession. Pas plus que le TSCG ne fait de l'équilibre budgétaire un absolu, le projet de loi organique, qui l'intègre dans notre droit national, ne crée de carcan pour les finances publiques. Souple et pragmatique, cette approche a toutes les qualités.

Autre innovation : ce projet de loi organique crée un Haut conseil des finances publiques. Celui-ci sera chargé, d'une part, de vérifier la fiabilité des prévisions macro-économiques, d'autre part, de se prononcer sur le respect de la trajectoire des finances publiques à moyen terme. Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de la Cour, il comprendra quatre magistrats de la Cour des comptes et quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des Finances des deux assemblées. Son indépendance totale sera ainsi garantie.

Enfin, ce projet de loi organique organise un mécanisme de correction. À l'occasion de la préparation du débat d'orientation sur les finances publiques, le Haut conseil peut alerter publiquement le Gouvernement et le Parlement s'il s'avère que l'écart se creuse entre la trajectoire visée et la trajectoire effective. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'écart constaté. Le Gouvernement doit s'expliquer devant le Parlement sur les raisons de l'écart et tenir compte de l'avis du Haut conseil dans l'élaboration des plus prochaines lois financières. Il faut souligner qu'avec ce calendrier, le Parlement bénéficiera de l'éclairage du Haut conseil avant le débat d'orientation des finances publiques.

Il n'y a que le déclenchement du mécanisme de correction, prévu dans le traité et repris dans le projet de loi organique, qui est automatique. Seul le Parlement pourra, sur proposition du Gouvernement, définir les voies et moyens de cette correction. Ses prérogatives, auxquelles vous êtes, comme nous, attachés, ne sont donc pas réduites. C'est d'ailleurs pourquoi le Conseil constitutionnel a jugé le 9 août dernier que la mise en œuvre du TSCG « ne porte aucune atteinte aux conditions d'exercice de la souveraineté nationale. »

Je mesure la complexité législative qui résulte de la prise en compte de ces nouveaux mécanismes européens dans la procédure et le calendrier parlementaire de chaque État. Je sais également combien la représentation nationale est attachée à la maîtrise de l'exercice budgétaire. Je souhaite que nous puissions rendre ensemble les échéances financières plus lisibles. L'instauration, à l'article 13 du traité, d'une conférence interparlementaire devrait y aider.

Une fois que nos partenaires européens auront eux aussi ratifié le TSCG, nous pourrons partager avec eux des points de repère et des outils de travail. Aura ainsi été réparée l'une des défaillances de la gouvernance européenne, que la crise financière a brutalement mise en lumière. L'intégration du traité dans le corpus législatif des États membres contribuera à rétablir la confiance. L'horizon deviendra en effet plus lisible, plus prévisible, voire certain, une fois passée la période de flottement actuelle. Autant d'éléments indispensables au retour de la croissance en Europe. La ratification du traité par nos partenaires permettra également de rééquilibrer la construction européenne en faveur de la croissance, conformément au souhait du Président de la République.

Celui-ci avait, pendant la campagne, défini un agenda européen comportant trois points principaux : pas d'inscription d'une règle d'or dans la Constitution, ajout d'une dimension de croissance à la construction européenne, sérieux budgétaire. Les termes de ce contrat proposé aux Français ont été respectés. Le projet de loi organique qui vous est soumis ne remet pas en cause la souveraineté nationale. Il préserve le rôle du Parlement. Il donne des outils plus efficaces pour atteindre l'objectif d'équilibre des finances publiques tel que déjà mentionné à l'article 34 de notre Constitution. C'est pourquoi je souhaite qu'il soit approuvé le plus largement possible dans les deux assemblées.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Monsieur le ministre du budget, souhaitez-vous ajouter un mot ?

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** Je n'ai rien à ajouter. Je me contenterai de répéter : pas de transfert de souveraineté et pas d'automatisme dans les mesures à prendre. Si une procédure doit être enclenchée dès lors qu'elle aura été jugée nécessaire par le Haut conseil des finances publiques, nul, et surtout pas le Parlement, ne se trouvera pour autant dessaisi de ses prérogatives. La règle demeure : le Gouvernement propose, le Parlement dispose.

**M. Christian Eckert, rapporteur de la commission spéciale.** Je me félicite que l'adoption de ce projet de loi organique puisse intervenir avant le début du processus budgétaire, alors que le Gouvernement aurait pu la remettre à plus tard. Tiendra-t-il compte dès la présentation de la loi de finances initiale pour 2013 des dispositions de la future loi organique ?

Le TSCG prévoit que la Commission européenne proposera un calendrier de convergence vers l'objectif d'un déficit structurel inférieur à 0,5 % du produit intérieur brut. A-t-on déjà une idée de ce calendrier ?

Comment le Gouvernement entend-il la notion de solde structurel, dont il existe plusieurs acceptions ? Est-ce le Haut conseil des finances publiques qui sera chargé de la préciser ? Le solde effectif, quant à lui, pourrait n'apparaître que dans le rapport annexé à la loi de programmation. Qu'en pensez-vous ?

Il est prévu que l'article liminaire des lois de finances fasse référence à toutes les administrations publiques, ce qui inclut les collectivités territoriales. Certains s'inquiètent donc de l'atteinte qui pourrait être portée au principe de leur libre administration. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

Certains d'entre nous s'interrogent sur la composition du Haut conseil des finances publiques. S'il est légitime de réserver une place importante à la Cour des comptes, cette composition ne gagnerait-elle tout de même pas à être élargie ? Des propositions seront faites en ce sens. Quel est votre point de vue à ce sujet ?

Quelle est la portée exacte du III de l'article 16 concernant les mécanismes de correction ? Impose-t-on au Gouvernement les mesures à prendre ? J'ai cru comprendre qu'il serait seulement imposé de proposer des mesures, mais que le

Gouvernement et le Parlement resteraient maîtres de leur contenu. Pour le reste, il nous semblerait utile que le constat des écarts ait lieu dès l'examen de la loi de règlement plutôt que d'attendre le débat d'orientation des finances publiques.

Enfin, où en sont les négociations sur les deux propositions de règlement dites « *Two - Pack* » ? *Quid* de la nécessité de transmettre à Bruxelles les projets de budgets nationaux ?

**M. le ministre.** Tiendrons-nous compte des dispositions de la loi organique dans la présentation des lois financières dès cette année ? La réponse est oui. Nous raisonnerons notamment en termes de déficit structurel. Il est important que le Parlement soit dès cette année informé et que ces prescriptions soient respectées.

Pour ce qui est de la composition du Haut conseil des finances publiques, il appartient bien évidemment au Parlement de se prononcer. Nous y avons longuement réfléchi. La proposition qui vous est faite exclut toute forme d'intervention du pouvoir exécutif. C'est la Cour des comptes et les deux Assemblées du Parlement qui désigneront les membres du Haut conseil. Notre souci a été de garantir l'indépendance absolue de cette instance.

Le projet de loi de finances initiale ne pourra comporter dès cette année d'article liminaire au sens de l'article 6 du projet de loi organique, mais tous les éléments utiles figureront dans l'ensemble des documents annexés.

Pour ce qui est des écarts, nous sommes prêts à examiner votre proposition d'en avancer dans le temps la constatation ainsi que l'examen des mesures à prendre. Le projet de loi impose seulement au Gouvernement de tenir compte de l'existence d'un écart. Un rapport annexé à la loi de finances initiale détaillera les mesures de correction proposées.

En ce qui concerne le calendrier de convergence vers l'objectif de moyen terme, aucune discussion n'a encore été entamée avec la Commission européenne. Cela sera chose faite dans les prochaines semaines, les prochains mois au plus tard, sans qu'il existe à ce stade de calendrier précis dans la mesure où les États membres sont en train de ratifier le traité.

**M. le ministre délégué.** La notion de solde structurel, que votre commission des Finances a commencé à manier lors la précédente législature, renvoie à celle de croissance potentielle, à savoir la croissance que le pays aurait s'il ne subissait pas les effets de la crise internationale. Elle permet donc de juger de la réalité des efforts consentis et de l'efficacité des politiques menées par un pays pour ajuster ses finances publiques. À titre d'exemple, le déficit structurel de la France ne s'est jamais amélioré entre 2005 et 2011.

Cela dit, nous allons nous heurter à des problèmes méthodologiques qu'il faudra régler. La Commission européenne a une méthode de calcul de la croissance potentielle, la Cour des comptes en a une deuxième, la direction du Trésor

une troisième, et certains pays de l'Union en ont encore une autre. J'espère que les travaux menés au niveau européen trouveront une conclusion. Si l'on veut qu'une règle s'applique à l'ensemble des pays de la zone euro et que les comparaisons aient un sens, encore faut-il que la croissance potentielle soit appréciée de la même manière partout.

**M. le rapporteur.** Je crains que vous n'ayez pas répondu à ma question concernant les collectivités territoriales.

**M. le ministre délégué.** Nous apporterons des précisions demain devant le comité des finances locales, comme il est de tradition. Mais je vous indique que c'est le « zéro valeur » qui s'appliquera à l'enveloppe normée, étant entendu que les sommes versées au titre du fonds de compensation de la TVA ne seront pas prises en compte dans l'application de cette norme.

**M. le rapporteur.** Les contraintes prévues dans le traité s'imposeront-elles non seulement aux dotations de l'État mais aussi, par exemple, au niveau d'endettement des collectivités territoriales ? Le principe fondamental de la libre administration des collectivités territoriales pourrait-il se trouver remis en cause de quelque façon que ce soit ?

**M. le ministre délégué.** Il n'est pas prévu d'ajouter à la règle d'or qui existe déjà en matière d'investissement local une règle supplémentaire qui s'imposerait aux collectivités territoriales. Chacun est libre d'imaginer ce qu'il souhaite dans le cadre d'un plan de retour à l'équilibre. Mais le projet de loi de finances initiale ne comportera pas de règle fixant, par exemple, un niveau d'endettement maximum pour les collectivités.

**Mme Élisabeth Guigou.** La commission des Affaires étrangères a adopté ce matin à une très large majorité le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Ce texte est le premier élément d'un ensemble comportant également le projet de loi organique, le projet de loi de programmation des finances publiques et la mise en œuvre du pacte de croissance obtenu par le Président de la République en juin dernier.

Comme vous le soulignez, ce n'est pas le traité qui nous impose le chemin de rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques : ce sont les engagements pris par le Président pendant la campagne électorale.

Le traité innove peu, somme toute, par rapport aux règles du traité de Maastricht – qui existent depuis vingt ans –, au principe de surveillance et au principe de sanction. La notion de solde structurel elle-même existait déjà depuis quelques années. Le traité en durcit la mesure, faisant passer la limite inférieure de déficit structurel de 1 % à 0,5 % du produit intérieur brut. Les deux principales innovations sont, d'une part, le contrôle exercé par la Cour de justice de l'Union européenne sur la transposition du pacte en droit national, d'autre part, la règle de la

majorité inversée pour pouvoir déclencher une procédure de sanction contre un pays qui ne respecterait pas son chemin de rétablissement.

J'en viens à mes questions.

En ouvrant une marge de négociation dans la mise en œuvre du traité, la notion de solde structurel est assurément plus intelligente que la règle fondée sur le déficit annuel. Mais certains de nos partenaires, dont l'Italie, demandent d'exclure les dépenses d'investissement du calcul du solde structurel. Ce n'est pas la position du Gouvernement, je le sais, mais beaucoup aimeraient que vous apportiez des précisions à ce sujet.

Quels sont les motifs qui ont amené le Gouvernement à choisir de placer le Haut Conseil des finances publiques auprès de la Cour des comptes et de le faire présider par son premier président ? Dans d'autres pays de l'Union, on envisage de faire appel au Parlement, à l'instar de ce qui existe aux États-Unis. Je ne conteste pas le choix français mais j'aimerais être éclairée.

Par ailleurs, le Haut conseil des finances publiques prendra-t-il l'attache du Parlement avant de communiquer ses observations au Gouvernement ?

Ma dernière question a trait à la légitimité démocratique. L'article 13 du TSCG évoque la création d'une conférence interparlementaire, mais cela reste une simple évocation. À l'initiative de Christophe Caresche, la commission des Affaires européennes et la commission des Affaires étrangères ont adopté une proposition de résolution européenne demandant la création rapide de cette conférence. Nous souhaiterions, à cet égard, connaître l'idée que le Gouvernement se fait de sa composition et de son rôle.

Mais la résolution va plus loin. Si, comme vous le soulignez à juste titre, les prérogatives de notre Parlement ne sont pas altérées par le traité, nous voulons pour notre part qu'elles soient renforcées. Il est nécessaire que nous contrôlions davantage un processus qui touche au cœur de nos pouvoirs. Il ne s'agit pas d'aller vers un système de mandat impératif à l'allemande, qui provoquerait, soit dit en passant, un blocage général de l'Union européenne. Mais entre le « tout » allemand ou danois et le « presque rien » français, il y a de la marge ! C'est pourquoi la résolution propose que le Parlement français débattenne, au-delà des questions budgétaires, de l'ensemble des enjeux relatifs à l'Union économique et monétaire. Nous invitons à cette fin le Gouvernement à le consulter à l'occasion des principales étapes du semestre européen et du processus européen de suivi et d'évaluation budgétaire. En dernier lieu, nous estimons indispensable que les calendriers budgétaires national et européen soient harmonisés de manière à rationaliser l'examen des textes et à garantir la cohérence entre les engagements européens et les décisions budgétaires nationales.

Bref, en dépit des contraintes de calendrier, il faut que le Parlement exerce son contrôle à différents moments clés.

**M. le ministre.** Sans entrer dans le détail de la proposition italienne, je précise que nous avons choisi de présenter le projet de loi de finances pour 2013 avec un déficit nominal de 3 % du PIB. Nous considérons en effet qu'il faut conserver la crédibilité de la trajectoire de nos finances publiques et affirmer la qualité de notre signature. Il est hors de question de baisser la garde sur ce point si nous voulons préserver ce qui est aujourd'hui notre apanage, c'est-à-dire des taux d'intérêt faibles. Un euro de plus affecté au remboursement de la dette, c'est un euro de moins pour l'hôpital, l'éducation, la sécurité ou la compétitivité de l'économie.

Pour ce qui est du Haut conseil des finances publiques, rappelons d'abord que le traité laisse les États signataires libres d'organiser comme ils le souhaitent les institutions qui se prononceront publiquement sur les prévisions macroéconomiques, sur la trajectoire des finances publiques et sur l'éventuelle apparition d'un écart, du moment que ces institutions sont indépendantes. Compte tenu de la place que la Cour des comptes a prise dans notre système institutionnel, que ce soit auprès du Gouvernement ou auprès du Parlement, il n'était pas imaginable qu'elle ne soit pas partie intégrante du dispositif que nous mettons en place. Plutôt que d'avoir deux instances séparées, il nous est apparu plus judicieux de réunir en un même lieu – proche de la Cour des comptes, bien entendu – toutes les compétences en matière de suivi des finances publiques et de prévisions macroéconomiques. C'est ce qui justifie cette composition mixte – qui pourra, le cas échéant, être précisée – et le rôle que jouera le premier président de la Cour.

Enfin, le Gouvernement ne peut qu'appuyer l'appel à la création rapide d'une conférence interparlementaire. Non seulement la loi organique vivifiera le débat financier national, mais elle l'inscrit, avec le programme de stabilité, dans un cadre européen. Je n'envie pas forcément mes collègues danois ou allemand, qui vivent parfois comme une épreuve – stimulante, certes – leurs auditions par le *Folketing* et le *Bundestag*. Il faut trouver une juste mesure, mais rien de ce qui va dans le sens du renforcement du contrôle parlementaire sur les débats européens ne m'a jamais paru être négatif.

**M. le ministre délégué.** Si l'on exclut les dépenses d'investissement du calcul du solde structurel, on se heurte à une difficulté considérable. En effet, le retour à l'équilibre des finances publiques passe par le pilotage dudit solde. Sachant que 70 % des investissements civils sont réalisés par des collectivités locales régies par le principe de libre administration, l'État ne pourrait agir que sur les 30 % restants. Bref, certains investissements régaliens deviendraient la variable d'ajustement de l'ensemble des investissements réalisés en France. Je ne crois pas que ce soit satisfaisant. Partant, je ne crois pas que l'on puisse retrancher les dépenses d'investissement pour calculer le solde structurel.

**Mme Élisabeth Guigou.** La conférence interparlementaire, à laquelle participeront des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, est une chose. Mais *quid* du contrôle effectué par l'Assemblée, en amont de la réunion de la con-

férence, sur l'action du Gouvernement et de la Commission européenne tout au long du semestre européen ?

**M. le ministre.** La création d'une conférence interparlementaire me semble tout à fait positive. Reste à trouver les modalités pratiques d'organisation des travaux en fonction des échéances, notamment celles du programme de stabilité et du programme national de réformes. Cela mérite un examen détaillé, auquel d'autres collègues du Gouvernement pourront être associés.

**M. Gilles Carrez.** Ce projet de loi organique découle en grande partie de l'article 3 du traité de stabilité. Je note que la rédaction de cet article, qui constitue en quelque sorte le cœur du traité, est restée strictement inchangée depuis février dernier.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 9 août dernier que la France avait le choix entre deux options pour décliner les dispositions de l'article 3 en droit français : soit une révision constitutionnelle, soit tout autre moyen ayant un caractère contraignant et permanent. Votre choix de recourir à la loi organique est assurément conforme à cette décision.

Cela dit, vous avez laissé entendre dans votre présentation que la loi organique pourrait permettre de s'exonérer beaucoup plus facilement des obligations du traité, ou de les contourner, que le biais constitutionnel. Je rappelle que l'article 3 est extrêmement contraignant, allant jusqu'à prévoir un mécanisme automatique de correction des écarts.

Je me réjouis toutefois que le projet de loi organique présente une grande continuité avec le projet de loi constitutionnelle que l'Assemblée et le Sénat ont voté l'an dernier mais qui n'a pu être soumis au Congrès. La méthodologie est la même : l'application du traité passe par les lois de programmation pluriannuelles que la précédente majorité a introduites dans la réforme constitutionnelle de 2008. Ces lois définissent une trajectoire visant à rapprocher progressivement les plafonds de dépenses et les planchers de recettes des comptes de l'État et des comptes sociaux.

Il existe cependant une différence qui tient à l'introduction, dans l'article 3, de la notion de solde structurel inspirée de la réforme constitutionnelle allemande de 2009. Comme l'a bien vu Mme Guigou, toute la difficulté résidera dans le passage entre les soldes effectifs et les soldes structurels.

Pour le reste, je veux souligner à quel point nous nous inscrivons dans une continuité. En entendant votre vocabulaire, votre sémantique, je me croyais revenu un an en arrière ! Oui, vous avez raison d'insister sur la confiance dont nous devons continuer de bénéficier auprès de nos créanciers et sur la nécessité de couvrir notre besoin de financement dans de bonnes conditions. Et vous avez raison de vous engager sur un solde nominal de 3 %, sans essayer de vous réfugier derrière une approche structurelle qui exclurait, le cas échéant, les investissements. Nous ne pouvons que vous approuver !

Les délais imposés à notre commission spéciale étant très brefs – samedi prochain à 17 heures pour le dépôt des amendements – je souhaite poser d’ores et déjà quelques questions.

Ne conviendrait-il pas de compléter l’article 2 du projet de loi organique, qui précise le contenu de la loi de programmation pluriannuelle en y introduisant la notion d’effort structurel. À cet égard, une partie des éléments que l’article 5 prévoit de faire figurer dans le rapport annexé pourrait être transférée à l’article 2, de manière à décliner le solde structurel en dépenses et en recettes dès la loi de programmation pluriannuelle.

Par parenthèse, je signale à Jérôme Cahuzac que le solde structurel de notre pays ne s’est jamais autant dégradé qu’au cours des années 1999, 2000 et 2001. Alors que notre pays était en haut de cycle, avec des élasticités de recettes phénoménales, on a créé, en face de recettes temporaires, des dépenses définitives. Notre solde nominal était correct, mais on laissait notre solde structurel se dégrader.

Au-delà de ce rappel historique, je propose donc, messieurs les ministres, que l’on décompose le solde et que l’on introduise la notion d’effort structurel dès l’article 2 de la loi organique.

Le Haut conseil des finances publiques doit-il vraiment être « placé auprès de la Cour des comptes » ? La Cour, bien entendu, doit se voir confier un rôle éminent dans cette structure, mais il serait dommage de se priver, au nom de l’indépendance absolue, de l’expertise qui existe à Bercy. Le calcul des élasticités de recettes, par exemple, implique une expertise opérationnelle qui existe au ministère de l’Économie et des finances, pas forcément à la Cour des comptes ou chez tel ou tel économiste ou universitaire distingué. Ne serait-il pas raisonnable que le directeur de l’INSEE, voire le directeur du Trésor, siège dans cette instance ? Pour ma part, je n’y trouverais rien à redire du point de vue de l’indépendance. Je n’ai rien à objecter au dispositif et au mode de désignation prévus par le texte, sinon que l’on aurait intérêt à y insuffler davantage de compétences techniques.

Je souhaiterais également que le Haut conseil puisse intervenir sur chaque projet de loi de finances rectificative. On l’a vu ces dernières années, les réactions face à la crise doivent être très rapides. Les collectifs ont pris une importance qu’ils n’avaient pas auparavant. Il conviendrait donc de renforcer les dispositions prévues à l’article 11.

Comme le rapporteur, je pense qu’il serait plus judicieux de discuter de correction des écarts lors de l’examen de la loi de règlement que lors du débat d’orientation budgétaire. Le bon chaînage ne serait-il pas de soumettre au Parlement le projet de loi de règlement et la correction des écarts au mois de mai, puis, dans la foulée, le projet de loi de programmation pluriannuelle ? Cet examen coïnciderait avec la publication des avis de la Commission européenne et du Conseil de l’Union européenne sur le programme de stabilité, l’examen par le Parlement

français avant l'envoi à Bruxelles ayant été réalisé en avril. Il me semble en effet intéressant de déconnecter la discussion de la loi de programmation pluriannuelle de celle du projet de loi de finances de l'année.

Aux termes de l'article 16 du projet de loi organique, « 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 projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ». Ce « il est tenu compte » me semble un peu faible au regard de la correction automatique prévue à l'article 3 du traité. Ne pourrait-on envisager une rédaction telle que : « le Gouvernement s'engage à tenir compte » ?

**M. le ministre.** Le Conseil constitutionnel, en effet, a laissé le choix entre deux possibilités. Nous en avons adopté une, mais en aucun cas pour nous exonérer de quoi que ce soit. Il n'y avait d'ailleurs aucune ambiguïté dans ma présentation. Mieux vaut une loi organique efficace qu'une disposition constitutionnelle sans portée, comme on l'a déjà dit. De fait, le projet de loi organique se cale de façon très précise sur les dispositions du traité. Il n'y a aucune échappatoire, ni même aucune intention en ce sens. Il serait faux d'affirmer que nous affaiblissons le contrôle de nos lois de finances.

Ce choix de la loi organique, nous l'avons fait pour deux raisons.

D'abord pour une raison politique. La majorité actuelle a toujours dit qu'elle ne souhaitait pas l'inscription d'une règle d'or dans la Constitution. C'est bien le cas dans ce projet de loi organique, qui institue des règles de procédure utiles et nécessaires et dont le caractère contraignant ne peut être mis en doute.

Ensuite pour une raison ayant trait au contrôle par le juge. L'introduction d'une règle d'or dans la Constitution impliquerait que la totalité des lois de finances soient passées au crible par le Conseil constitutionnel. Or, dans sa décision du 9 août, le Conseil constitutionnel précise que son contrôle sur la sincérité des lois de finances prendra en compte les avis du Haut conseil. Il vérifiera également la procédure suivie, mais aucune censure de la loi de finances ne sera possible au nom d'une règle d'or. Le choix que nous avons fait préserve donc les prérogatives du Parlement.

J'ai bien noté, monsieur le président de la commission des Finances, que vous approuviez la prévision de 3 % de solde nominal de notre projet de budget. Je ne doute pas que cela facilitera le vote du projet de loi de finances par l'opposition !

Cela dit, les chemins que nous choisissons pour revenir à ces 3 % sont différents des vôtres. Nous n'avons laissé aucune approximation à ce sujet lors de la campagne présidentielle.

J'en viens à la composition du Haut conseil. Jérôme Cahuzac et moi-même serions les derniers à contester qu'il existe une capacité d'expertise à Ber-

cy ! Nos équipes mettent la dernière main à la présentation du projet de loi de finances pour 2012. Elles fournissent un travail considérable et d'une qualité incroyable. Je leur accorde toute ma confiance – et notamment à la direction du Trésor, dont j'ai pu lire ici ou là qu'elle était questionnée. Leur loyauté et leur compétence ne font aucun doute. La voie de l'indépendance que nous avons choisie nous est apparue plus conforme au traité, mais nous pourrions débattre de l'utilisation de cette expertise indéniable dans le nouveau dispositif.

Concernant le calendrier, vos arguments, je le répète, peuvent être entendus. En revanche, à l'article 16, je crois que l'expression « il est tenu compte » dit précisément jusqu'où on peut aller et au-delà de quoi on ne peut aller.

**M. le ministre délégué.** Nous avons jugé suffisant de faire figurer dans la loi de programmation la définition de l'objectif de solde structurel, en renvoyant aux rapports annexés l'évaluation de l'effort structurel à consentir, même si celui-ci est évidemment indispensable pour réduire celui-là. Y a-t-il là matière à un débat majeur ? J'en doute, dans la mesure où la loi organique énonce clairement que l'équilibre des finances publiques se fait par le pilotage du solde structurel.

Quant aux lois de finances rectificatives, l'article 11 est très clair : « ...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 ». Laissons le Haut conseil maître de s'exprimer ou non. Le contraindre en remplaçant : « peut » par : « doit » ne me paraît pas indispensable.

**M. Gilles Carrez.** Mon propos ne tendait pas à remplacer une faculté par une obligation, mais à étendre la portée de l'avis donné par le Haut conseil. L'article 11 ne l'autorise à se prononcer que sur les prévisions macroéconomiques et je souhaiterais qu'il livre également à une analyse des comptes, comme pour un projet de loi de finances.

**M. le ministre délégué.** La multiplication récente des lois de finances rectificatives incite en effet à la prudence, mais ces textes peuvent être décidés, élaborés et présentés dans des délais très brefs. Le Haut conseil risque alors de ne pas disposer de tout le temps nécessaire pour suivre la même procédure qu'à l'occasion des projets de lois de finances initiales. Ne le contraindons pas à un travail trop rapide qui pourrait compromettre sa crédibilité !

**M. Paul Giacobbi.** Je comprends parfaitement la signification et l'utilité des concepts de « trajectoire » et de « pluriannualité » en matière de retour à l'équilibre de finances publiques. En revanche, je suis quelque peu allergique à la notion de « loi de programmation ». L'expérience me conduirait en effet à définir un tel texte comme un « ensemble de dispositions législatives indicatives et prévisionnelles destinées à être contredites par les lois de finances annuelles » !

Le choix de ne pas inscrire dans la Constitution la règle de retour à l'équilibre nous condamne à un exercice juridique et sémantique qui s'apparente,

sans jeu de mots, à un numéro d'équilibriste. Le présent dialogue en témoigne. À force d'entendre répéter qu'il n'y a ni transfert de souveraineté ni mécanisme contraignant, j'en viens à m'interroger sur la portée juridique du texte. Dans un environnement anglo-saxon, où l'on parlerait par exemple de *guidelines*, l'exercice serait sans doute plus facile que dans les pays latins de droit écrit. À vouloir respecter tout à la fois le traité et la décision du Conseil constitutionnel sans modifier la Constitution, on atteint vite à la contradiction.

Alors que l'époque est à l'économie et à la simplification, alors que le Conseil d'État et la Cour des comptes dénoncent la multiplication des conseils, agences et commissions de tout poil, la création d'un Haut conseil est-elle vraiment appropriée ? Je rappelle, à cet égard, l'existence de la Cour des comptes, instance indépendante chargée, en particulier, d'éclairer à tout moment le Parlement sur les finances publiques et de certifier *a posteriori* les comptes publics. En quoi un comité composé pour moitié de magistrats financiers et pour moitié d'experts désignés, eux, par des autorités politiques – comme les membres du Conseil constitutionnel – offrirait-il de meilleurs gages de crédibilité et de compétence, surtout s'il s'agit de rendre un avis sur la sincérité des prévisions macroéconomiques ? N'importe quel crétin est à même de consulter celles de toute une série d'institutions publiques ou privées, nationales ou internationales, et de les comparer à la prévision du Gouvernement. Il constatera alors, comme on l'a fait au cours des dix dernières années, que cette dernière dépasse toujours de 0,5 à 1 point le consensus des experts. Au moment de la discussion budgétaire, on met cet écart sur le compte du volontarisme économique et politique. Puis on constate que « les temps sont durs ». Et l'on explique enfin que l'on avait quand même raison, mais que bien des choses se sont passées entre-temps ! Tout cela n'est pas très sérieux !

Je doute également, monsieur le président de la commission des Finances, de l'utilité d'adjoindre à ce Haut conseil des fonctionnaires de Bercy, dont je reconnais par ailleurs les compétences éminentes et l'utilité incontestable. Rien n'interdit à cette instance de demander au ministère de l'Économie et des finances des données que ses différentes directions sont plus à même de fournir que la Cour des comptes.

Enfin, ne pourrait-on instituer un mécanisme analogue à celui du texte pour les collectivités locales, dont beaucoup – c'est le cas de celle que je préside – font cet exercice pluriannuel lorsqu'elles votent les orientations budgétaires, mais sans le formaliser complètement ? Sachant qu'elles contribuent pour une large part à l'investissement public mais que le blocage des dotations les amènera à réduire certains excès, elles ont autant besoin de cette discipline que l'État. Mais cela ne saurait être l'objet d'une loi organique...

**M. Charles de La Verpillière.** J'admire l'habileté de votre présentation, messieurs les ministres. Vous y insistez lourdement : vous n'inscrivez la règle d'or prévue dans le traité dans aucun texte de fond et c'est un projet de procédure que vous nous présentez. Je doute que certaines composantes de votre majorité, no-

tamment Europe Écologie-Les Verts et le Front de gauche, soient tout à fait dupes !

Cela étant, l'angle que vous avez choisi aura des effets juridiques. En ne faisant figurer la règle d'or ni dans la Constitution ni dans la loi organique – sinon, à l'article 1<sup>er</sup> de votre projet, sous la forme d'une référence à l'article 3 du TSCG – , vous renvoyez l'essentiel aux lois de programmation. Ma question rejoint donc celle du président Urvoas : les règles fixées dans les lois de programmation s'imposeront-elles aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets de loi rectificative déposés pour rectifier le tir en cas d'écart ? Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, qui ne pourra pas vérifier la conformité de ces textes au traité faute de modification de la Constitution, pourra-t-il cependant censurer une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale qui ne respecterait pas les objectifs fixés par la loi de programmation ? Si tel est le cas, il faut que ce soit plus explicite dans votre texte.

Ma deuxième question rejoint les interrogations du rapporteur : quelles obligations les lois de programmation pourraient-elles imposer aux collectivités territoriales ? Ces dernières sont à l'évidence incluses dans la rédaction de l'article 4 : « 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. »

L'excellente intervention de Paul Giacobbi a conforté mes doutes quant à l'opportunité d'instituer un Haut conseil des finances publiques. Quels arguments de principe pouvez-vous apporter à l'appui de cette création ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je vous saurais gré, chers collègues, de ne pas revenir sur des points qui ont déjà été abordés, de manière à faire avancer la discussion.

**M. le ministre.** Je ferai donc l'économie de certaines réponses. Je vous redis néanmoins, monsieur de La Verpillière, qu'aucune censure d'une loi des finances n'est possible au titre de la règle d'or, du moment que nous avons choisi la voie de la loi organique.

En ce qui concerne les lois de programmation des finances publiques, la nouvelle procédure vise précisément à nous aider à les respecter. Cependant, soyons clairs : d'un point de vue juridique, les lois de programmation ne s'imposeront pas pour autant aux lois de finances, mais l'institution du Haut conseil des finances publiques et l'inscription dans les lois de finances de tableaux de synthèse permettront de gagner en lisibilité et en effectivité. Il s'agit d'un système, non pas juridiquement contraignant, mais politiquement incitatif.

**M. Charles de La Verpillière.** Bref, c'est du droit mou !

**M. le ministre.** Non, c'est du droit intelligent !

J'ai pris note de vos commentaires sur le Haut conseil. Je pense néanmoins que nous avons réussi à trouver un équilibre entre le « tout Cour des comptes » et la recherche d'une autre forme d'expertise, tout en respectant l'impératif d'indépendance qui nous était fixé.

**M. le ministre délégué.** La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel. Puisqu'il s'agit d'une loi organique, le présent texte sera soumis à l'avis du Conseil constitutionnel. De deux choses l'une : ou bien l'article 4 sera jugé contraire au principe que je viens de rappeler, et le Conseil jouera son rôle, ou bien il ne le sera pas, et vos craintes sont vaines.

**M. Pierre-Alain Muet.** Le présent projet de loi organique construit un équilibre subtil entre le respect des prescriptions du traité et celui des prérogatives du Parlement. Il eût été absurde d'inscrire dans la Constitution des règles budgétaires dont la validité ne peut être que temporaire. La loi organique permet de faire référence au traité et, sans pour autant les mentionner explicitement, à ses deux objectifs d'une dette inférieure à 60 % et d'un déficit structurel inférieur à 0,5 % – avec un rythme de réduction de la dette pertinent et parfaitement compatible avec les prévisions à moyen terme du Gouvernement. Elle ne définit qu'une méthode, s'appliquant sans limite de temps, ce qui fait que, moyennant des amendements, elle pourra survivre au traité et à d'éventuelles modifications des règles.

Il est bon d'utiliser la notion de déficit structurel pour le pilotage des finances publiques – même s'il n'est pas facile de s'entendre sur la croissance potentielle. Si la précédente majorité l'avait fait, la France n'aurait sans doute pas connu pendant cinq ans un déficit structurel compris entre 3,3 % et 4,5 % du PIB et l'explosion de sa dette.

Le Haut conseil mériterait toutefois d'être élargi. Une personnalité qui y aurait naturellement sa place serait le directeur général de l'INSEE – qui est une institution indépendante, quoique rattachée à Bercy. C'est en effet elle qui fixe le déficit au sens de Maastricht, et qui s'exprime le mieux sur la croissance potentielle et sur les prévisions.

**M. Pierre Lequiller.** Nous n'avions pas à être convaincus de la nécessité de ratifier ce traité, puisque nous l'étions déjà depuis de longs mois ! Notre intention était de ratifier aussi la règle d'or, mais à la suite de cette réunion, j'en suis moins sûr : comme MM. Giacobbi et de La Verpillière, j'ai du mal à comprendre la portée juridique du texte qui nous est présenté. Il eût été plus clair d'inscrire la règle d'or dans la Constitution.

Il existe en Europe des États dans lesquels les finances des collectivités territoriales sont encadrées par des règles globales ; ici, on ne sait pas exactement ce qu'il en sera.

L'article 13 du traité découle en effet d'une initiative que j'avais prise quand j'étais président de la commission des Affaires européennes ; il s'agit de créer une conférence interparlementaire, qui réunira non seulement des représen-

tants des parlements nationaux, mais aussi des représentants du Parlement européen. L'objectif est d'obtenir une contrepartie à l'accroissement des pouvoirs de l'exécutif – la Commission européenne, le Conseil européen et leurs présidents respectifs –, de manière que les parlements nationaux ne soient pas perçus comme les grands perdants des dernières avancées de la construction européenne.

Mme Guigou l'a dit, il faut y travailler rapidement. Certes, c'est d'abord l'affaire des parlements, mais nous avons besoin de l'appui des gouvernements. En particulier, la composition de cette conférence sera difficile à arrêter ; par exemple, les Allemands souhaitent quatre représentants par pays, parce que leurs quatre grands partis ont de fortes divergences sur les questions européennes.

Le renforcement du contrôle du Parlement n'est pas un problème secondaire. Ayant eu l'occasion d'assister aux réunions internes à la CDU et à des auditions des membres du Gouvernement allemand, j'ai pu noter qu'un véritable dialogue était engagé avant chaque prise de décision importante en matière financière. Nous devrions nous inspirer de ces méthodes, sans pour autant verser dans les excès des systèmes allemand ou danois, si nous ne voulons pas que nos concitoyens aient l'impression que nous abandonnons des pans entiers de notre souveraineté – bien que, comme le Conseil constitutionnel l'a confirmé, ce ne soit pas le cas.

**M. le ministre.** Monsieur Muet, l'INSEE est une institution indépendante, dont l'objectivité, le sens du service public et la rigueur des méthodes ne font aucun doute ; elle ne fait preuve d'aucune forme de complaisance envers le Gouvernement. Cependant, cet institut est aussi une direction du ministère, et c'est une source d'ambiguïté. On pourrait même envisager – je dirais presque par l'absurde – que le Parlement choisisse le directeur général de l'INSEE. En toute hypothèse, l'article 14 du projet de loi organique permet son audition par le Haut conseil.

Reste que la question de la composition de ce dernier soulève de toute évidence des interrogations ; peut-être faudra-t-il peaufiner ce point. Je m'en suis aujourd'hui tenu à vous présenter le raisonnement du Gouvernement pour à la fois garantir l'indépendance du Haut conseil, s'appuyer sur la Cour des comptes et veiller à la présence du Parlement.

Rassurez-vous, monsieur Lequiller : il n'y a aucun flou juridique. Nous ne cherchons aucune échappatoire. Je vous invite à consulter la décision du 9 août du Conseil constitutionnel et le texte du traité : tout s'y trouve – y compris les options. Je suis convaincu que nous avons choisi la solution la plus intelligente. Pierre-Alain Muet a bien montré le risque qu'aurait présenté l'inscription d'une règle d'or dans la Constitution. Le traité et la décision du Conseil constitutionnel nous suggèrent une autre voie, certes subtile, mais non pas habile, qui a l'immense mérite de préserver les prérogatives du Parlement ; c'est notre réponse à votre demande de dialogue permanent. Il est quelque peu paradoxal de vouloir renforcer le

contrôle du Parlement et de préférer une disposition moins respectueuse de ses droits !

Les règles de procédure que nous vous proposons sont d'une grande rigueur intellectuelle, parfaitement codifiées et répondent à la fois aux objectifs fixés par le traité et à l'interprétation du juge constitutionnel. Il n'y a donc aucune inquiétude à avoir.

**M. Christophe Caresche.** Vous avez prévu que les membres du Haut conseil extérieurs à la Cour des comptes seraient nommés par les présidents des deux assemblées et par les présidents des deux commissions des Finances. On comprend votre intention, qui est d'assurer une forme de pluralisme, dans la mesure où ils sont censés être l'émanation, les uns de la majorité, les autres de l'opposition ; on pourrait toutefois en déduire que certains siègent au nom de la majorité et d'autres au nom de l'opposition, ce qui ne serait pas une bonne chose, y compris pour les personnes concernées. Pour ma part, je préférerais – si c'est possible juridiquement – une désignation par les commissions concernées à la majorité des trois cinquièmes, ce qui donnerait une véritable garantie d'indépendance et éviterait toute interprétation partisane.

Au plan européen coexistent deux processus : un semestre européen et un semestre national, ce dernier comprenant les examens, à peu près concomitants, de la loi de finances initiale et de la loi de programmation des finances publiques. Or le programme de stabilité, dans lequel doit aussi figurer la trajectoire budgétaire, est présenté bien avant la loi de programmation. Il faudrait, comme l'a suggéré M. Carrez, rapprocher dans le temps ces deux discussions, afin d'assurer une bonne articulation entre la loi de programmation et le programme de stabilité.

J'irai même plus loin : en bonne logique, la loi de programmation devrait surplomber l'ensemble du processus budgétaire. Or le Parlement ne peut qu'adopter ou rejeter le programme de stabilité, sans possibilité de l'amender. Il importe donc d'établir un lien avec la loi de programmation, afin de garantir que la trajectoire des finances publiques retenue par le programme de stabilité est bien celle décidée par le Parlement.

**M. Charles de Courson.** Le projet de loi organique prévoit deux procédures distinctes pour, d'un côté, les projets de lois de finances initiales et les projets de lois de financement de la sécurité sociale, de l'autre côté, les projets de lois de finances rectificatives et les projets de lois de financement de la sécurité sociale rectificatives. Vous le justifiez en mettant en avant des questions de délai, mais ce n'est pas un bon argument : le Haut conseil, qui ne comprend que neuf personnes, pourrait parfaitement remettre rapidement des avis. Le régime discriminatoire instauré par les articles 10 et 11 me paraît inadapté, car certaines lois de finances rectificatives sont très importantes.

D'autre part, pourquoi ne dites-vous pas explicitement que le Haut conseil est une autorité administrative indépendante (AAI) ? Pourquoi les représentants de la Cour des comptes ne sont-ils pas, comme d'habitude, élus par leurs pairs ?

La proposition de certains collègues de nommer un directeur d'administration centrale membre du Haut conseil me choque. Cela placerait ce haut fonctionnaire dans une situation intenable ! Si le Gouvernement décidait de ne pas retenir les prévisions de l'INSEE – ce qui est son droit –, pensez-vous vraiment que son directeur pourrait contester les chiffres au Haut conseil ? S'il le faisait, le ministre ne risquerait-il pas de le sanctionner ? En revanche, rien n'empêche de prévoir des auditions, en veillant à ce que le ministre ne puisse pas interdire aux hauts fonctionnaires convoqués de s'y rendre.

**M. le ministre.** C'est précisément ce qui est prévu !

**M. Charles de Courson.** Je voudrais revenir sur un sujet que j'ai abordé hier devant M. Cazeneuve – sans obtenir de réponse. Il s'agit du pouvoir dont bénéficiera le Conseil constitutionnel dans le cadre du traité.

Dans sa décision du 9 août dernier, le Conseil dit qu'il se réserve la possibilité de contrôler la sincérité des documents. Or celle-ci peut s'entendre de deux façons : d'une part, la sincérité qui repose sur la conformité de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale à la loi de programmation des finances publiques ; d'autre part, la sincérité des prévisions, contrôlée par le Haut conseil. On ne peut donc pas dire, monsieur le ministre, que le Conseil constitutionnel ne jouera aucun rôle – de toute façon, il est le seul juge de ses actions, et ni vous ni moi ne pouvons lui dicter sa jurisprudence. Cela mériterait en tout cas un débat approfondi.

L'audition des membres du Haut conseil, ou tout au moins de son président, par les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat n'est pas prévue par le projet de loi. C'est dommage.

Dernier point, le déficit structurel ne pourra pas être défini différemment dans chacun des États membres ; nous n'échapperons donc pas à une intervention européenne en la matière. Quelle prise pourrons-nous avoir sur cette décision ? On a dit que le solde structurel était l'écart entre le solde constaté et ce que serait le solde en croissance potentielle – mais comment définir le niveau de cette dernière en situation de crise ? Il y a là une difficulté méthodologique qui devra être préalablement tranchée à l'échelon communautaire.

**M. le ministre.** J'ai écouté avec intérêt les remarques de Christophe Carresche sur le mode de désignation des membres du Haut conseil. Je noterai simplement que le projet de loi organique prescrit que la nomination par le Parlement de quatre membres du Haut conseil se fera « en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ». Je ne doute pas que le Parlement se conformera à cette exigence – mais c'est à lui de définir des procédures adaptées.

Je ne peux pas laisser Charles de Courson dire que le directeur général de l'INSEE ne peut pas être membre du Haut conseil parce qu'il n'est pas indépendant – même si je ne préconise pas cette option. Il existe en effet des règles européennes qui garantissent l'indépendance des systèmes statistiques publics, et les règlements du « *Two Pack* » pourraient encore les renforcer. Le directeur général de l'INSEE se trouve donc dans une situation très particulière.

**M. Charles de Courson.** Oui, il peut être révoqué à tout moment en Conseil des ministres !

**M. le ministre.** Le calendrier proposé par Christophe Caresche se heurte à des obstacles pratiques. D'abord, en début de quinquennat, il est bon d'adopter une loi de programmation des finances publiques sans attendre le programme de stabilité du printemps suivant – et mieux vaut que la loi de programmation soit calée sur la première loi de finances de la législature. En toute hypothèse, le calendrier de dépôt de lois de programmation des finances publiques ne pourrait être fixé qu'au niveau constitutionnel ; une loi organique ne pourrait le faire.

Monsieur de Courson, je n'ai nullement laissé entendre que le Conseil constitutionnel ne jouerait aucun rôle, et je n'ai certainement pas dit qu'il ne devait pas en jouer. J'ai simplement fait référence au considérant 27 de la décision du 9 août 2012, qui précise la façon dont il se saisira de ces questions : il y est dit qu'il prendra en compte l'avis du Haut conseil des finances publiques dans son appréciation de la sincérité des lois budgétaires. Il a donc pris le soin de circonscrire de la sorte l'effet de la loi organique sur son contrôle. C'est pourquoi j'estime qu'il ne pourra pas y avoir de censure sur la base de la règle d'or – en me fondant, non sur une spéculation, mais sur ce que le Conseil constitutionnel a entendu dire, à ce stade, sur son propre rôle.

**M. Charles de Courson.** Je note, monsieur le ministre, que vous venez de modifier sensiblement votre propos, et je vous en félicite. Je me permets toutefois d'insister.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel dit qu'il devra s'assurer de la « sincérité » des lois ; donc, si le Gouvernement ne suit pas les avis du Haut conseil, il n'est pas exclu que le Conseil constitutionnel puisse annuler une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale pour cause d'insincérité.

D'autre part, *quid* d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale qui ne serait pas conforme à la loi de programmation ? Eu égard à la hiérarchie des textes, il me semble qu'il existe un véritable risque que le Conseil constitutionnel l'annule.

**M. le ministre.** Je n'ai nullement rectifié ma première intervention, monsieur de Courson, j'ai simplement précisé mon propos en citant la décision du Conseil constitutionnel – et j'ai fait référence, moi aussi, à la notion de « sincérité » : c'est bien ce dont il s'agit.

J'ai également répondu à votre seconde question : il ne pourra y avoir aucun contrôle de la sorte. Je me réfère une fois encore à la manière dont le Conseil constitutionnel a défini son rôle en la matière ; il a été suffisamment précis pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté.

**Mme Marietta Karamanli.** Je salue la subtilité de ce texte, mais je souhaiterais insister sur la souveraineté des parlements nationaux.

Il serait bon que ceux-ci puissent débattre des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme.

Ils devraient également être en mesure de donner leur avis sur les répercussions sociales des recommandations faites par des instances comme le Haut conseil.

Enfin, il faudrait que les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents qui sous-tendent les prévisions macroéconomiques et budgétaires leur soient transmis – ce qui est prévu par une directive du Conseil, mais n'est pas appliqué.

Ces trois dispositions pourraient être inscrites dans la loi organique par l'intermédiaire d'un amendement. Le Parlement européen a d'ailleurs fait une demande allant en ce sens auprès de la Commission.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** S'agissant de la composition de l'autorité indépendante, il ne faudrait pas tout mélanger ! Il n'est pas anormal que les services de l'État soient sous l'autorité hiérarchique d'un ministre, et il ne me semble pas anormal non plus qu'une autorité indépendante soit composée, d'une part de personnalités extérieures, d'autre part de membres de la Cour des comptes. En outre, les données sur lesquelles la Cour des comptes et la future autorité indépendante travailleront seront nécessairement fournies par Bercy : c'est dans l'ordre des choses.

Je veux rendre hommage aux ministres, qui ont réussi le tour de force de produire un texte d'une souplesse inattendue et d'une grande subtilité, alors que nous aurions pu être pris dans une mécanique effroyable.

Serait-il néanmoins possible de préciser la notion de « circonstances exceptionnelles » ? Vous avez dit, monsieur le ministre, qu'il serait possible d'assouplir les règles en cas de récession – je pense que même la Commission admettrait qu'il s'agit en effet d'une « circonstance exceptionnelle » ! – et de « situation économique dégradée ». Or l'article 16 du projet de loi organique se contente de renvoyer à l'article 3 du traité, qui – me semble-t-il – ne définit pas avec précision lesdites « circonstances exceptionnelles ». Avons-nous la certitude que nous pourrions y inclure les situations économiques dégradées ?

**Mme Eva Sas.** Monsieur le ministre, vous avez dit que vous étiez le garant du sérieux budgétaire. Sachez que les écologistes s'en réjouissent, car ils sont eux aussi conscients de la nécessité de s'inscrire dans une trajectoire de réduction

des déficits publics. Nous souhaitons cependant faire deux observations sur ce projet de loi organique.

D'une part, le traité et le projet de loi organique ont pour objectif de placer la règle d'équilibre budgétaire au sommet de la hiérarchie des normes, c'est-à-dire de rendre cet objectif supérieur aux autres objectifs que peuvent être la lutte contre le chômage ou la défense de l'environnement. Cette hiérarchie des objectifs politiques doit être débattue.

Il convient en outre de préciser la notion de solde structurel afin de permettre des politiques d'investissements à moyen et long terme, qui pourront assurer la transition vers un modèle de développement soutenable. Les écologistes proposent de faire référence au Règlement européen du 27 juin 2005 réformant le pacte de stabilité et de croissance, qui incite à prendre en considération « les réformes structurelles majeures qui entraînent des économies directes de coûts à long terme ». Il s'agit à notre sens d'une disposition structurante qui, malheureusement, a fort peu été retenue dans l'appréciation des soldes structurels – d'où la nécessité de l'inscrire clairement dans la loi organique.

Enfin, les écologistes suggèrent que cette notion de solde structurel exclue les investissements liés à des objectifs stratégiques européens, notamment les objectifs de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique.

Serait-il possible de préciser la notion de solde structurel sur ces bases ?

**M. le ministre.** Madame Karamanli, il existe déjà des débats au Parlement sur le programme de stabilité et sur le programme national de réforme (PNR), et il y en aura encore davantage à l'avenir : l'article 13 du projet de loi organique fait expressément état du programme de stabilité ; quant au PNR, qui doit être préparé dans des délais très brefs, le Parlement peut en être saisi au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Madame Bechtel, permettez-moi de vous citer l'article 3 du traité : « 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 ». N'est-ce pas clair ?

Madame Sas, je le répète, nous n'inscrivons pas la règle d'or dans la loi organique, prise sur le fondement des habilitations donnée au législateur par les articles 34, 47 et 47-1 de la Constitution. Du point de vue juridique, une loi organique ne peut énoncer que des règles de procédure, non des règles de fond. Je pense que nous avons fait un travail intelligent – du moins, j'espère que vous le jugerez ainsi.

Enfin, la méthode de calcul du solde structurel fait l'objet de travaux européens. Vouloir inscrire cette méthode dans une loi organique rendrait pour le coup le dispositif trop rigide.

**M. le ministre délégué.** Je comprends que certains s'interrogent sur la possibilité d'adopter ou non le traité et la loi organique, et qu'ils puissent craindre une forme d'aliénation de la souveraineté. C'est une question légitime et chacun y répondra en conscience.

Je comprends moins bien que les mêmes souhaitent, *via* la loi organique, contraindre les politiques économiques en les orientant de telle sorte que le solde structurel privilégie une décision publique d'investissement plutôt qu'une autre. L'argument du respect de la souveraineté devrait s'appliquer dans tous les cas !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Messieurs les ministres, je vous remercie d'avoir participé à la première réunion de cette commission spéciale qui aura duré deux heures avec une quinzaine d'intervenants.

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa séance du mercredi 3 octobre 2012, la Commission examine, sur le rapport de M. Christian Eckert, rapporteur, le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (n° 198).*

*Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.*

**M. Gilles Carrez.** Ce projet de loi organique reprend, dans sa méthodologie, le travail réalisé en 2011 pour le projet de réforme constitutionnelle.

Cependant, le fait de passer par la loi organique – M. le rapporteur l'a très justement rappelé – empêche d'instaurer une supériorité de la loi de programmation des finances publiques sur les lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année.

En outre, s'inspirant en cela de la révision de la Loi fondamentale allemande de 2009, le TSCG, élaboré entre-temps et en cours de ratification, a retenu dans son article 3, non pas la notion de solde budgétaire nominal, mais celle de solde structurel. Il s'agit de corriger les dépenses et les recettes en fonction de la conjoncture et de la position dans le cycle économique. Ce calcul est complexe et nécessitera une expertise fournie. Nombre d'experts, voire d'organismes publics, ont d'ailleurs des approches différentes de ces notions. Nous allons, malgré tout, nous efforcer de faire le meilleur travail possible.

J'en viens à nos amendements.

Les premiers, qui portent notamment sur l'article 1<sup>er</sup>, visent à clarifier la notion – essentielle – de solde structurel. Ce dernier devrait figurer, non pas dans une annexe comme le prévoit l'article 5 du projet de loi organique, mais dans le corps même de la loi de programmation. En outre, un solde étant le résumé de nombreux éléments, il convient de l'articuler avec la notion d'effort structurel, décomposée en recettes et en dépenses. On rejoint d'ailleurs la présentation que vient de faire le Gouvernement, lorsqu'il a précisé que, sur les 30 milliards d'euros d'économies à trouver, 10 porteraient sur les dépenses et 20 seraient des augmentations d'impôts. Nous nous inscrivons à cet égard dans la droite ligne du travail réalisé par la commission Camdessus en 2010.

Notre deuxième série d'amendements recoupe ceux de M. le rapporteur : il est préférable de constater les écarts – notion essentielle figurant à l'article 3 du traité, au même titre que celle de correction automatique – à l'occasion de la loi de règlement, qui est faite pour cela, plutôt que d'attendre le débat d'orientation budgétaire.

Nos amendements portent, troisièmement, sur le Haut Conseil. J'avais proposé initialement d'y adjoindre uniquement un membre désigné par le CESE. À la réflexion, il serait dommage de le priver de l'expertise de Bercy, même s'il

doit demeurer indépendant. C'est pourquoi nous proposerons qu'il comprenne également le directeur général de l'INSEE. Nous devrions pouvoir trouver un consensus au sein de cette commission spéciale sur la composition de cette nouvelle institution, sur le renforcement de son rôle et sur ses méthodes de travail. Nous pourrions ainsi avoir gain de cause dans la discussion qui s'annonce compliquée sur ces points avec le Gouvernement.

Il convient, en outre, de préciser le rôle du Haut Conseil s'agissant des lois de finances rectificatives, voire des lois de financement de la sécurité sociale rectificatives. La loi organique n'indique pas s'il a les mêmes attributions que pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales, à savoir non seulement l'analyse des prévisions macroéconomiques, mais également la possibilité d'émettre un avis sur les comptes. Nous souhaitons que le Haut Conseil puisse être saisi de toutes les lois de finances rectificatives qui, nous le savons d'expérience, se multiplient en période de crise.

Je termine par l'amendement le plus important, qui fera l'objet de discussions difficiles avec le Gouvernement si j'en juge par les propos du Premier ministre. Dans la rédaction actuelle de l'article 16, il est prévu que le Gouvernement « tienne compte » des écarts constatés à l'occasion de la plus prochaine loi de finances. Il convient d'aller au-delà, dans la droite ligne de l'article 3 du traité : le Gouvernement doit « engager » un début de correction.

J'ajouterai enfin, à titre personnel, un amendement, fruit d'une longue histoire, qui vise à réserver les mesures fiscales aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Je pense que M. le rapporteur me soutiendra sur ce point. La baisse de la TVA sur la restauration – nous nous en souvenons – avait figuré non pas dans une loi de finances, mais dans une loi sur le tourisme, alors que trois milliards d'euros étaient en jeu. L'instruction du Premier ministre de juin 2010 a le mérite d'exister, mais il faut aller plus loin en ajoutant cette disposition à la loi organique. M. le rapporteur nous dira si cet amendement pose un problème de constitutionnalité.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Certains amendements, concernant notamment la composition du Haut Conseil, ont été frappés d'irrecevabilité financière, en application de l'article 40 de la Constitution. Le président de la commission des Finances, membre de notre commission spéciale, pourra répondre aux éventuelles interrogations de leurs auteurs.

**M. Pierre-Alain Muet.** Avec ce projet de loi organique, un juste équilibre est trouvé entre le respect intégral du traité et les prérogatives du Parlement. Ce projet ne comporte pas, à raison, d'objectif chiffré, dans la mesure où une loi organique a pour objet de définir des méthodes. Inscrire dans une constitution un objectif de déficit, qu'il soit structurel ou effectif, n'aurait pas de sens, car cela impliquerait qu'il est valable dans l'absolu. Or, la limite de déficit structurel posée par le traité (0,5 % du PIB lorsque l'endettement est supérieur à 60 % du PIB ;

1 % du PIB en deçà) est caractéristique d'une période où les États doivent réduire leur dette et la ramener au-dessous du critère de Maastricht.

Une seule équation, je le rappelle, fait l'unanimité des économistes, parce qu'elle traduit une réalité comptable : c'est la relation qui lie le déficit des finances publiques, la croissance nominale et la dette qui en résulte. Un déficit structurel de 0,5 % donnerait à long terme une dette très inférieure au critère de Maastricht. Cet objectif n'a donc pas de sens sur une très longue période et n'a pas à être inscrit dans une constitution. En revanche, il s'avère tout à fait pertinent dans la période actuelle où il convient de réduire la dette et donc de présenter les déficits les plus faibles possibles, voire des excédents si la conjoncture le permet.

De plus, ce projet ne confère pas de caractère automatique au mécanisme de correction : seul son déclenchement l'est. En cela, le Gouvernement et le Parlement conservent leur rôle, le Haut Conseil n'ayant pas vocation à définir les politiques économiques. Ce schéma est d'ailleurs cohérent avec la position du Conseil constitutionnel, qui a estimé que le traité ne portait aucune atteinte aux conditions dans lesquelles s'exerce la souveraineté nationale.

S'agissant du Haut Conseil, nous sommes favorables à ce que le directeur général de l'INSEE en soit membre. Cela répond à une vraie logique : non seulement l'INSEE, qui rassemble toutes les données et les statistiques, peut fournir au Haut Conseil une information complète et spécifique, mais il réalise en outre, depuis sa création en 1945, des prévisions économiques à court terme, distinctes de celles sur lesquelles repose le projet de loi de finances, et notifie à la Commission européenne le chiffre du déficit au sens de Maastricht. Malgré son statut particulier en France – il est rattaché, pour des raisons historiques, au ministère des Finances –, il est donc reconnu par la Commission européenne comme un institut indépendant. Dans un rapport que j'avais présenté au début de la législature précédente avec notre collègue Hervé Mariton, nous avons d'ailleurs conclu que l'INSEE respectait tous les critères d'un institut indépendant.

Nous sommes également favorables à l'adjonction au Haut Conseil d'un membre désigné par le président du CESE, ce qui fait sens, dans la mesure où ce dernier est amené à s'exprimer sur tous les sujets économiques et sociaux, notamment sur les lois de programmation. Toutefois, cela ne confère pas au CESE l'importance du Parlement, qui désignera quatre membres. En outre, le Haut Conseil conservera un nombre de membres impair.

Enfin, il est indispensable que le Haut Conseil puisse être auditionné par les commissions parlementaires autant que nécessaire. Composé de magistrats de la Cour des comptes et d'experts, cet organe a une vocation technique. Le budget demeure, lui, un acte politique validé par le Parlement. La création des parlements remonte d'ailleurs à la nécessité de voter les budgets. Chacun doit rester dans son rôle, ce que préserve ce projet de loi organique.

**M. François de Rugy.** Le débat sur ce projet de loi organique prend un tour parfois un peu étrange. Lors de l'audition des ministres, vous aviez vous-même, monsieur le président, posé des questions sur la portée juridique de ses dispositions. C'est un objet législatif mal identifié, mais peut-être la pratique future nous éclairera-t-elle. Je n'y reviens pas, nous nous exprimerons là-dessus au cours du débat en séance publique.

Nous avons déposé plusieurs amendements, portant notamment sur le calcul du déficit structurel, notion qui demeure assez floue – ce n'est d'ailleurs peut-être pas un mal – tant au niveau français qu'au niveau européen.

Concernant la composition du Haut Conseil, notre proposition de lui adjoindre, pour l'enrichir, un membre désigné par le CESE converge avec celle du groupe socialiste. Cependant, nous ne souscrivons pas à l'argumentaire de nos collègues de droite tendant à démontrer qu'il faut y réintroduire l'administration de Bercy. De deux choses l'une : soit le Haut Conseil est indépendant et il est à ce moment-là une émanation de fait de la Cour de comptes, soit c'est Bercy qui pilote en direct. Il ne me paraît pas pertinent de mélanger les deux approches.

**M. Charles de Courson.** Ce projet de loi organique va dans la bonne direction. Il convient cependant de l'améliorer sur quatre points.

Premièrement, nous souhaitons élargir le champ d'intervention du Haut Conseil aux lois de finances rectificatives et aux lois de financement de la sécurité sociale rectificatives.

Deuxièmement, la question porte non seulement sur la composition du Haut Conseil, mais également sur son statut : il convient, pour renforcer son indépendance, d'en faire une autorité administrative indépendante.

Troisièmement, les réponses des ministres ayant laissé ce point dans un certain flou juridique, il nous faut absolument préciser les prérogatives du Conseil constitutionnel.

Quatrièmement, se pose la question de la hiérarchie des normes et du principe de sincérité. Le Conseil constitutionnel – cela ressort de sa propre décision – pourra contrôler la sincérité des actes budgétaires en tenant compte de l'avis du Haut Conseil. En revanche, l'articulation entre la loi de programmation des finances publiques et les actes budgétaires – loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale – demeure peu claire.

Nous reviendrons sur tous ces points au cours de la discussion.

**M. Paul Giacobbi.** Le groupe radical, républicain, démocrate et progressiste n'a pas déposé d'amendement et approuvera, à la quasi-unanimité, ce texte.

Les amendements peuvent être classés en quatre catégories, la première ne posant aucune difficulté, à la différence des trois dernières.

Les amendements rédactionnels et de précision du rapporteur, de grande qualité, n'appellent pas de commentaires particuliers.

En revanche, la portée des amendements concernant le solde structurel m'échappe. M. Pierre-Alain Muet pourrait sans peine écrire trois cents pages sur cette notion. Je pourrais sans doute pour ma part – je suis moins doué que lui – en écrire une trentaine. Il est impossible à quiconque de définir le solde structurel, en termes juridiques ou comptables. Nous allons donc au-devant de difficultés. La seule solution, si l'on veut être objectif, consiste à confier la définition de ce solde structurel, à un moment donné, à une institution. C'est elle qui dira alors ce qu'il est. Tout ce que nous pourrions écrire d'autre est dépourvu de pertinence.

Deux autres catégories d'amendements posent problème et nous renvoient au débat fondamental sur la nature juridique de ce texte et à son insertion acrobatique dans l'ordre juridique.

Il s'agit, d'une part, des amendements qui visent à appliquer le traité à la lettre : ils risquent d'être anticonstitutionnels, dans la mesure où ils fixent des règles qui ne paraissant pas compatibles avec l'ordre juridique en vigueur.

D'autres amendements, à l'inverse, tendent à vider, parfois sans le dire, le traité de sa substance. C'est le cas de ceux qui donnent telle ou telle définition du déficit et en excluent des éléments qui contribuent à l'investissement de long terme de la nation. Cela peut être satisfaisant pour l'esprit, mais ne respecte pas le traité.

**M. Gaby Charroux.** Je suis désolé de troubler cette belle unanimité : les députés du Front de Gauche voteront contre le projet de loi organique. Nous estimons que ce texte repose, d'une part, sur une erreur d'appréciation du contexte économique et soulève, d'autre part, de graves interrogations quant au respect de la souveraineté budgétaire du Parlement et de la libre administration des collectivités territoriales.

À travers la ratification du TSCG et l'adoption de ce projet de loi organique, la France ne ferait que souscrire à l'objectif de redressement de ses finances publiques : c'est ce que nous ont expliqué MM. les ministres la semaine dernière et nous pourrions l'entendre. Ils conçoivent et présentent ce redressement comme un enjeu de souveraineté et la condition *sine qua non* pour que l'État dégage des marges de manœuvre et puisse conduire par la suite les politiques publiques utiles.

Rien ne nous permet pourtant d'anticiper une telle issue. Nombreux sont les économistes et les collègues ici même qui jugent l'objectif d'un déficit public à 3 % du PIB dès 2013 non seulement hors de portée, mais contre-productif.

En réalité, deux options se présentent à nous pour sortir de l'endettement. La première consiste à préserver coûte que coûte les droits des créanciers en proclamant l'austérité jusqu'au remboursement du dernier euro. C'est la voie qui est choisie aujourd'hui. Elle nous paraît injuste et dangereuse.

La seconde, à la fois la plus sérieuse et la plus réaliste, consiste à alléger au moins partiellement le fardeau de la dette par la création monétaire. Naturellement, cela supposerait de revoir en profondeur la gouvernance économique et monétaire de l'Europe et de reconsidérer le rôle de la Banque centrale européenne. Tel aurait pu être le sens d'une renégociation du traité. Or, il n'y en a pas eu.

Que proposent aujourd'hui le TSCG et le projet de loi organique que vous nous présentez ? De durcir encore les règles du pacte de stabilité que l'on nous avait présenté il y a vingt ans comme indispensable à la cohésion de la zone euro. Or ce sont ces règles qui nous ont conduits là où nous sommes : elles ont bridé les investissements, elles n'ont nullement réduit le chômage et, en définitive, elles ont freiné la croissance.

Car l'enjeu du présent texte n'est pas seulement économique, il est aussi démocratique. Vous vous efforcez de minimiser la portée du pacte budgétaire et de la loi organique et les conséquences qu'ils auront sur la souveraineté budgétaire. Jusque dans leur moindre détail, les procédures décrites par le texte ne poursuivent qu'un but : fournir à la Commission européenne les informations utiles à la formulation de recommandations précises. Il s'agit donc, sous couvert de production de documents de programmation, d'assurer le pilotage des finances publiques par une institution dépourvue de légitimité démocratique et dont le bras armé sera le Haut Conseil des finances publiques. Ironie de l'histoire, il revient à un gouvernement de gauche de poursuivre le travail entamé par ses prédécesseurs pour donner quitus aux velléités autoritaires des tenants de l'orthodoxie libérale. Bien qu'ayant échoué et précipité l'Europe dans la crise, ces derniers entendent néanmoins triompher aujourd'hui, par la voie de la contrainte.

Vous comprendrez donc que les élus du Front de gauche, dont je suis le porte-parole, ne proposeront aucun amendement.

**Mme Élisabeth Guigou.** Je rends hommage à la constance et à la cohérence de la position du Front de gauche.

**M. Charles de Courson.** Toujours contre depuis cinquante ans !

**Mme Élisabeth Guigou.** Par ailleurs, je souscris aux observations de Pierre-Alain Muet sur le mécanisme de correction. J'y reviendrai en séance publique cet après-midi à l'occasion du débat sur la ratification du traité.

Pour en venir aux amendements, il me semble que notre Assemblée a en effet intérêt à se pencher sur la notion de déficit structurel, qui, même à l'intérieur de notre pays, est définie de plusieurs manières. Il faut en élaborer une définition cohérente au niveau européen : on ne peut laisser chaque État membre avoir sa propre définition.

On le sait, les Anglo-saxons sont redoutablement efficaces lorsqu'il s'agit d'œuvrer dans l'ombre auprès de la Commission de Bruxelles sur des sujets dont l'importance peut se révéler ensuite considérable. Sur quel dispositif la France

peut-elle s'appuyer pour participer aux travaux de la Commission, pour faire passer nos propositions et pour informer en retour l'Assemblée nationale des décisions envisagées ?

Dans le même ordre d'idées, notre Assemblée doit pouvoir mener des débats aux moments clés de ce qu'on appelle le « semestre européen » mais qui court en réalité tout au long de l'année : notamment en mars, en avril – avec la transmission du programme de stabilité – et en juin. Il est souhaitable que nous tenions régulièrement des débats comme celui d'hier, que j'ai trouvé d'un grand intérêt et où, pour la première fois, j'ai vu un Premier ministre rester plusieurs heures en séance.

Néanmoins, pour que ces discussions soient utiles, il faut que nous disposions de toute l'information nécessaire. Toutes les commissions de l'Assemblée peuvent auditionner à tout moment des instances telles que le Haut Conseil ou la Banque de France, certes, mais quels documents nous transmettra-t-on ? L'efficacité voudrait que l'Assemblée ait communication de ceux qui seront transmis au Haut Conseil. Certains sont confidentiels, j'en conviens, mais nous disposons de mécanismes – la création d'une délégation, par exemple – permettant de préserver cette confidentialité.

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** Je remercie tout d'abord votre commission spéciale de s'être ouverte aux non-inscrits.

Je ne reprendrai pas les arguments de mon collègue du Front de gauche, auxquels je souscris totalement : contresens historique, perte de souveraineté budgétaire, usine à gaz... Ce que je crains, c'est que la récession que va subir la France dans l'année qui vient ne pulvérise tous ces textes et tous ces beaux discours. Dépendant de ses partenaires, notre pays se retrouvera dans la pire des situations.

Sur un plan technique, je suis surpris que l'on signe un traité et que l'on présente le projet de loi organique qui en découle sans s'être mis d'accord avec nos partenaires sur la notion de déficit structurel et sur la façon de le calculer. Mme Guigou l'a souligné à juste titre.

**Mme Marietta Karamanli.** Les amendements devront mettre l'accent sur la souveraineté des parlements nationaux, garants des droits acquis et librement élus par les citoyens. Il faut que les nouveaux objectifs et les nouvelles procédures adoptés au sein de la zone euro respectent leurs prérogatives actuelles. On n'atteindra les objectifs du traité et on ne réussira la convergence que si les députés et l'Assemblée se les approprient et y apportent une réelle contribution dans les domaines visés : croissance durable, emploi, compétitivité, cohésion sociale.

Il est donc utile que les procédures mises en œuvre entre l'État français et les institutions européennes offrent au Parlement national un cadre d'examen, de discussion et de proposition. Ainsi, au cas où l'Union européenne formulerait des propositions ou des recommandations au titre de la procédure pour déficit excé-

sif, dans les conditions prévues à l'article 5 du traité, nous proposons que l'Assemblée nationale et le Sénat puissent en débattre et émettre un avis.

*La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi organique.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### 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**

Le présent article prévoit les objectifs de soldes et d'endettement publics que les lois de programmation des finances publiques devront comprendre. Les orientations ainsi définies porteront sur les principaux agrégats macro-budgétaires permettant d'apprécier l'évolution globale des finances publiques.

Le présent article inclut les dispositions que les lois de programmation devront prévoir en application du TSCG, à savoir un objectif de solde structurel – l'objectif à moyen terme – et une trajectoire pluriannuelle de solde structurel permettant d'atteindre cet objectif, et les complète par une trajectoire de solde effectif, détaillée par sous-secteurs d'administration publique, et par une trajectoire d'endettement public.

La trajectoire de solde structurel ainsi définie constituerait l'élément essentiel au regard duquel les équilibres budgétaires définis par les lois de finances seront appréciés, tant en prévision qu'en exécution. Toutefois, les objectifs de solde qu'elle anticipe ne s'imposeront pas au législateur financier annuel.

#### **1. Les lois de programmation des finances publiques**

Introduit par la révision constitutionnelle de 2008 <sup>(1)</sup>, l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit que « *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.* »

● La **portée juridique** des lois de programmation – de finances publiques ou relatives à des champs spécifiques de l'action publique – peut être éclairée par la jurisprudence du Conseil d'État.

**Ces lois sont, en principe, dépourvues de portée normative.** Les alinéas 20 et 21 de l'article 34 de la Constitution prévoient que les lois de programmation définissent des « objectifs » ou des « orientations », qui n'ont pas de valeur juridique contraignante. L'absence de portée normative de ces lois est confirmé

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

par le Conseil d'État<sup>(1)</sup> qui, sur ce fondement, estime que leurs dispositions ne sont pas applicables à un litige et ne peuvent donc faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Toutefois, de telles lois peuvent contenir des dispositions non programmatiques ayant une portée normative. Comme l'indique son vice-président, le Conseil d'État a ainsi admis que « *les lois de programme et les lois de programmation puissent comporter à la fois des dispositions non normatives et des dispositions normatives mais que, dans tous les cas, afin que soient respectés les principes de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, ces deux catégories de dispositions devraient faire l'objet, d'une part, d'une présentation clairement et immédiatement identifiable, et d'autre part, d'articles, de chapitres ou de titres distincts* »<sup>(2)</sup>.

À titre d'exemple, les deux premières lois de programmation des finances publiques<sup>(3)</sup> comprennent un article 1<sup>er</sup> précisant quels sont les articles programmatiques, le reste des articles comportant des dispositions normatives. Parmi celles-ci, on peut noter l'interdiction d'emprunt à plus d'un an pesant sur certains organismes divers d'administration centrale ou diverses obligations d'information du Parlement en matière budgétaire.

Si elles peuvent prévoir des dispositions ayant une portée normative, les lois de programmation des finances publiques ne peuvent, en revanche, s'imposer aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Comme indiqué plus haut, leurs dispositions programmatiques ne sont pas normatives. Elles ne sont néanmoins pas dépourvues de toutes conséquences juridiques puisqu'elles devraient servir de référence pour le calcul des écarts au sens de l'article 16 du présent projet de loi organique.

Quant à leurs dispositions normatives, elles relèvent du même niveau de la hiérarchie des normes que les lois de finances et les lois de financement et ne peuvent donc contraindre le législateur financier.

● En l'état du droit, **les lois de programmation des finances publiques ne sont soumises ni à une obligation de dépôt ni à un calendrier d'examen spécifique**. Le présent projet de loi organique ne modifie pas ces caractéristiques.

En pratique, les projets de loi de programmation des finances publiques ont été déposés au mois de septembre, à deux ans d'intervalle.

---

(1) Décision du 18 juillet 2011 « Fédération nationale des chasseurs », portant sur une disposition de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I ».

(2) Intervention de M. Jean-Marc Sauvé devant le groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, mai 2010.

(3) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

L'un des éléments pouvant expliquer le dépôt régulier, depuis leur création en 2008, de telles lois est à rechercher dans le « budget triennal » de l'État. Devenue un élément structurant de la procédure budgétaire conduisant à l'élaboration des projets de loi de finances par l'exécutif, cette programmation des dépenses de l'État constitue l'une des évolutions qui ont permis l'instauration des lois de programmation par la révision constitutionnelle de 2008. Ce budget étant revu tous les deux ans, une telle périodicité peut expliquer partiellement l'usage du dépôt biennal du projet de loi de programmation. L'article 3 du présent projet de loi organique prévoit l'inclusion du budget triennal dans le domaine obligatoire de la loi de programmation des finances publiques<sup>(1)</sup>. Une telle disposition constitue un élément permettant de supposer que le dépôt régulier des projets de loi de programmation de finances publiques, suscité par le souhait du Gouvernement de faire adopter le budget triennal par le Parlement, se poursuivra.

À l'avenir, une telle pratique serait probablement renforcée par la nécessité de se conformer aux stipulations de l'article 3 du TSCG, dont le respect doit être assuré, en droit interne, par celui de la trajectoire de solde structurel prévu en loi de programmation. L'instauration, par le présent projet de loi organique, d'un Haut Conseil des finances publiques en charge notamment d'émettre un avis sur la conformité des lois de finances aux lois de programmation tend également à confirmer une telle hypothèse. Les pouvoirs ainsi conférés à cette nouvelle autorité ne pourraient, en effet, trouver application sans loi de programmation.

Le dépôt des projets de loi de programmation des finances publiques a été, à ce jour, effectué de manière concomitante à celui du projet de loi de finances, durant la seconde moitié du mois de septembre. Une telle pratique présente l'inconvénient de créer un décalage entre l'examen de la programmation pluriannuelle des finances publiques par le Parlement et celui du programme de stabilité par les institutions communautaires, qui se déroule aux mois de mai et de juin. Elle serait néanmoins justifiée par le fait que la définition plus tardive de la programmation permettrait au Gouvernement de se fonder sur des hypothèses macro-économiques plus solides que celles dont il dispose au printemps pour ce qui concerne le premier exercice couvert par la programmation.

• Comme le prévoit l'article 34 de la Constitution, les lois de programmation couvrent les « **administrations publiques** ».

Sur la base de l'article 2 du protocole n°12 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le système européen des comptes nationaux<sup>(2)</sup> définit le secteur des administrations publiques comme celui qui englobe :

---

(1) Aux termes du présent projet de loi organique, la durée de la programmation des dépenses de l'État peut être supérieure à trois ans. La pratique suivie par l'exécutif se fonde sur une durée triennale.

(2) Règlement (CE) n°2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté

– toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs ;

– toutes les unités institutionnelles dont l’activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

Une telle définition a été reprise par l’INSEE pour l’établissement des règles de la comptabilité nationale, mentionnée à la première phrase du **deuxième alinéa** du présent article.

En ce qui concerne la France, les administrations publiques comprennent trois sous-secteurs :

– l’administration centrale, que l’on divise généralement entre l’État et les organismes divers d’administration centrale (ODAC) qui regroupent en particulier les opérateurs de l’État – principalement des établissements publics nationaux ;

– les administrations locales, qui englobent les collectivités territoriales ainsi que les organismes divers d’administration locale (ODAL) qui en dépendent ;

– les administrations de sécurité sociale auxquelles se rattachent les régimes obligatoires de base, les fonds concourant au financement des régimes obligatoires, les régimes complémentaires, l’assurance chômage, la caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES), le fonds de réserve des retraites (FRR) ainsi que les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) – hôpitaux principalement.

• Comme pour les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement n’est pas tenu de joindre une étude d’impact aux projets de loi de programmation des finances publiques<sup>(1)</sup>. Contrairement à ces projets<sup>(2)</sup>, le projet de loi de programmation des finances publiques n’est pas non plus accompagné d’une évaluation préalable de certains de ses dispositifs, fussent-ils non exclusifs aux lois de programmation. L’information du Parlement reste néanmoins garantie par le rapport annexé dont l’existence et le contenu sont prévus à l’article 5 du présent projet de loi organique.

## 2. L’objectif de moyen terme

• Le **premier alinéa** du présent article prévoit que les lois de programmation fixent « *l’objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné* » par le TSCG. Le projet de loi de programmation des finances

---

(1) Premier alinéa de l’article 11 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.

(2) Article 12 de la loi organique précitée.

publiques pour les années 2012 à 2017 définit l'objectif de moyen terme de la France comme l'équilibre structurel.

L'objectif de moyen terme est une notion de droit communautaire définie par le règlement du 7 juillet 1997 <sup>(1)</sup> modifié par celui du 27 juin 2005 <sup>(2)</sup>. Il consiste en un objectif de solde structurel <sup>(3)</sup>, c'est-à-dire un solde corrigé « *des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ». Une telle définition, prévue par le règlement de 1997, est reprise à la dernière phrase du **deuxième alinéa** du présent article. Les modalités de calcul du solde structurel sont précisées plus bas.

• Un objectif de moyen terme est aujourd'hui fixé au niveau communautaire dans le cadre de la procédure préventive du pacte de stabilité et de croissance. Le présent projet de loi organique prévoit qu'un objectif de même nature soit également défini en loi de programmation au niveau national.

Au niveau communautaire, l'objectif de moyen terme est déterminé par chaque État dans son programme de stabilité en fonction des critères fixés par la Commission européenne <sup>(4)</sup>. Les trois critères fondant cette différenciation sont le niveau de dette publique brute, le rythme de réduction de cette dette et les perspectives de dépenses associées au vieillissement démographique. Compte tenu de ces éléments, l'objectif de moyen terme est revu tous les trois ans et, le cas échéant, lorsqu'une réforme structurelle ayant un impact sur la soutenabilité des finances publiques est adoptée. L'objectif ainsi fixé fait généralement l'objet de remarques du Conseil de l'Union européenne dans le cadre de sa recommandation sur le programme de stabilité.

Au niveau national, l'objectif de moyen terme serait fixé en loi de programmation dans les conditions prévues au présent article.

Aux termes de son premier alinéa, la détermination de cet objectif serait faite « *dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques mentionné à l'article 34* ». L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit ainsi que « *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.* » Cet objectif d'équilibre demeure toutefois imprécis et il semble donc que le législateur garderait une certaine souplesse dans la fixation de l'objectif de moyen terme.

---

(1) 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.

(2) Règlement (CE) n°1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 précité.

(3) Alors qu'il consistait, à l'origine, en un objectif de solde effectif, la réforme de 2005 a tiré les leçons des difficultés d'application du pacte de stabilité au moment du ralentissement économique de 2002-2003, en prenant acte du caractère pro-cyclique que l'approche fondée sur le solde effectif pouvait entraîner et en remplaçant l'objectif de solde effectif par un objectif de solde structurel.

(4) Définis dans les recommandations faites par la Commission européenne pour la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance (24 janvier 2012).

Si l'on suit la jurisprudence du Conseil d'État, il semble que le présent projet de loi organique ne puisse pas contraindre le législateur à fixer un objectif de moyen terme qui respecterait les stipulations du TSCG, en particulier le seuil de 0,5 % du PIB.

Le Conseil d'État estime, en effet, que le législateur organique n'est pas habilité à imposer au législateur financier une règle de contenu – dans le cas présent, une règle portant sur la détermination des grands équilibres budgétaires. À titre d'illustration, la réforme de la loi organique relative aux lois de finances de 2005 a conduit à ce que les modalités d'affectation des surplus de recettes soient prévues par le législateur financier, alors que l'intention initiale de la majorité de l'époque était de fixer ces modalités dans la loi organique pour qu'elles s'imposent aux lois de finances.

Si l'approche retenue par le Conseil d'État était étendue aux lois de programmation et si l'on suppose que le Conseil constitutionnel était conduit à examiner la conformité d'une loi de programmation au présent article – comme il examine celle de la loi de finances à la LOLF <sup>(1)</sup> –, il ne pourrait probablement pas censurer, sur le fondement de la non conformité de la loi de programmation à la loi organique, un objectif de moyen terme dont le niveau ne correspondrait pas aux exigences du TSCG.

Le Conseil constitutionnel ne sanctionnerait pas non plus la fixation de l'objectif à un tel niveau sur le fondement de la non conformité de la loi au TSCG car, sauf rare exception <sup>(2)</sup>, il ne contrôle pas la conformité de la loi à un engagement international.

Cependant, malgré l'absence de sanction par le Conseil constitutionnel, les stipulations du TSCG relatives aux modalités de fixation de l'objectif de moyen terme s'imposeraient au législateur sur la base de l'article 55 de la Constitution, qui dispose que « *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.* »

### 3. Le calcul du solde structurel

Reprenant les termes de la section 1 bis du règlement n°1466/97 précité, la seconde phrase du **deuxième alinéa** du présent article définit le solde structurel comme « *le solde public corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires* ». Le calcul du solde structurel conduit

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Décision DC n° 98-400 du 20 mai 1998 relative à la loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

donc à neutraliser les effets de la conjoncture sur le solde effectif<sup>(1)</sup> et à exclure la prise en compte des mesures ponctuelles.

Le calcul du solde structurel peut reposer sur des hypothèses différentes – en particulier l’hypothèse de PIB potentiel – conduisant à des évaluations divergentes. On constate ainsi que l’évaluation du déficit structurel par le Gouvernement est généralement inférieure à celle de la Commission européenne. Il est toutefois vraisemblable que le Gouvernement adopte les méthodes de calcul de la Commission pour garantir la cohérence du contrôle du montant du solde structurel au niveau communautaire, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, et au niveau national, dans le cadre du TSCG.

Pour mémoire, la Cour des comptes évalue le déficit structurel à 3,9 % du PIB en 2011<sup>(2)</sup> – le déficit effectif s’élevant à 7,1 % du PIB.

• Première étape du calcul du solde structurel, la **correction des variations conjoncturelles** nécessite de calculer l’écart de production, consistant en l’écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel de l’économie, et de déterminer l’élasticité des recettes et des dépenses publiques à la croissance.

**En premier lieu, le calcul de l’écart de production nécessite une évaluation du PIB potentiel**, défini comme l’offre de production qu’une économie est capable de soutenir durablement sans poussée inflationniste. Une fois cette évaluation réalisée, il devient possible de calculer les recettes et les dépenses structurelles des administrations publiques, définies comme les recettes et les dépenses correspondant au cas où le PIB serait à son niveau potentiel.

Pour prévoir l’évolution du solde structurel, il est nécessaire d’anticiper l’évolution future du PIB potentiel – c’est-à-dire d’évaluer la croissance potentielle. Celle-ci est calculée sur la base de projections de long terme de l’accumulation des facteurs de production – travail et capital – et de la productivité globale des facteurs. Son niveau dépend notamment du dynamisme démographique et de la proximité de la frontière technologique<sup>(3)</sup>.

Il existe des incertitudes sur le niveau exact du PIB et de la croissance potentiels, d’autant plus fortes que le calcul « en temps réel » de ces variables amoindrit la fiabilité de l’évaluation. On constate ainsi que la croissance potentielle retenue par la Commission européenne est généralement inférieure à celle calculée par les États. A titre d’exemple, la Commission évaluait, au

---

(1) La Commission européenne distingue ainsi le « solde corrigé des variations cycliques », dont le calcul ne déduit pas les mesures temporaires, et le « solde structurel », qui prend en compte ces mesures.

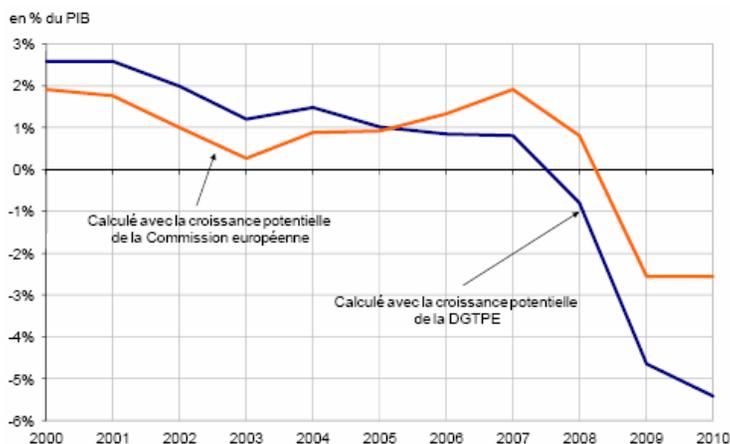
(2) Source : rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012 (page 21).

(3) La distance à la frontière technologie mesure l’intégration des technologies existantes dans le processus de production au sein d’une économie. Si cette distance est élevée, l’économie peut croître par accumulation de facteurs de production et donc bénéficier d’une croissance potentielle plus élevée. En revanche, quand cette distance est faible, l’accumulation de facteurs de production ne stimule plus la croissance du fait de la loi des rendements décroissants et la croissance potentielle est donc plus faible.

printemps 2012, la croissance potentielle de la France à 1,1 % quand le précédent Gouvernement l'estimait à 1,7 % et l'OCDE à 1,4 %.

Il s'ensuit des différences de calcul de l'écart de production et, depuis 2006, une évaluation du déficit structurel plus élevée selon les calculs de la Commission européenne. Les deux graphiques suivants illustrent ces différences en ce qui concerne la France. Elles peuvent ne pas être négligeables. Ainsi, en 2010, les deux calculs différaient de près de 3 % du PIB pour l'écart de production et de près de 1,5 % du PIB pour le solde structurel.

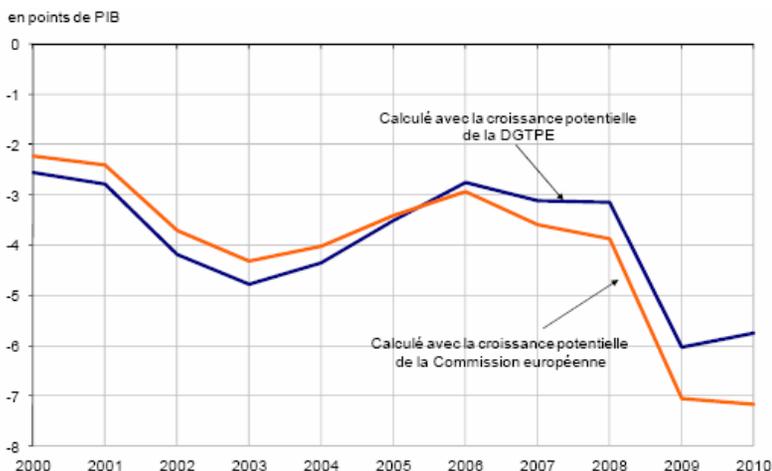
#### L'ÉCART DE PRODUCTION CALCULÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR



NB : l'écart de production est la différence entre le PIB constaté et le PIB potentiel.

Source : Les cahiers de la DGTPPE, n° 2009-13, décembre 2009, « solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », T. Guyon, S. Sorbe.

## LE SOLDE STRUCTUREL CALCULÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR



Source : Les cahiers de la DGTP, n° 2009-13, décembre 2009, « solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », T. Guyon, S. Sorbe.

Compte tenu de la sensibilité de l'évaluation du solde structurel à celle du PIB potentiel, l'article 5 du présent projet de loi prévoit que le rapport annexé aux lois de programmation présente les « hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à la trajectoire de finances publiques ».

**En second lieu, les variations de la conjoncture ont un impact sur les recettes et les dépenses publiques et doivent être corrigées.**

Quand la croissance est forte, les recettes fiscales ont tendance à croître à un rythme plus élevé que celui de croissance du PIB. Inversement, quand la croissance est faible, elles ont tendance à ralentir plus fortement que la croissance économique. En d'autres termes, les recettes fiscales « surréagissent » à la croissance du PIB. Une telle surréaction existe également selon une relation inverse pour les dépenses d'indemnisation du chômage <sup>(1)</sup>.

Un tel phénomène est pris en compte dans le calcul du solde structurel par l'application d'une élasticité supposée constante aux différentes catégories de recettes publiques ainsi qu'aux dépenses d'indemnisation du chômage. Le tableau suivant indique les élasticités retenues par la direction générale du Trésor pour le calcul du solde structurel – ces élasticités étant calculées sur la base d'une moyenne des élasticités constatées par le passé.

---

(1) Ces dépenses diminuent quand le PIB augmente et inversement. Les autres dépenses ne sont pas considérées comme directement liées au cycle économique, soit du fait de leur nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec le cycle économique est faible ou difficile à mesurer.

**ÉLASTICITÉ DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE À LA CONJONCTURE**

Impôt sur le revenu	Impôt sur les sociétés	Cotisations sociales et CSG	Autres prélèvements obligatoires	Dépenses d'indemnisation chômage
1,18	1,59	0,825	1	-3,3

Source : Les cahiers de la DGTPE, n° 2009-13, décembre 2009, « solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », T. Guyon, S. Sorbe.

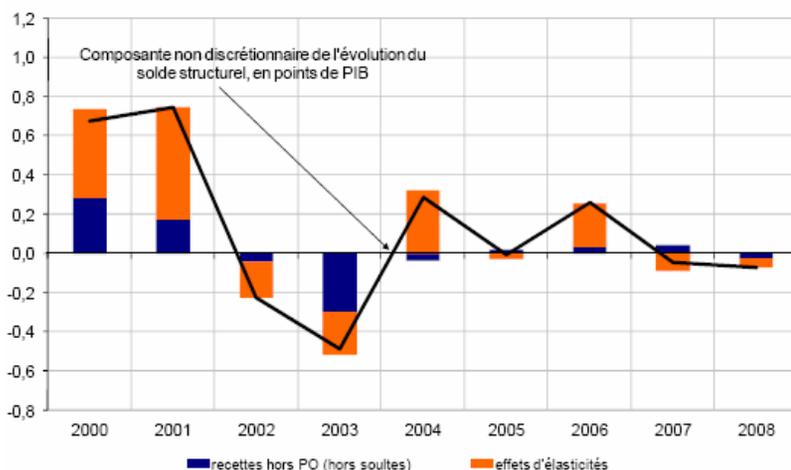
Lecture : lorsque l'écart de production augmente de 1 point de PIB, les recettes perçues au titre de l'impôt sur le revenu augmentent de 1,18 % tandis que les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent de 3,3 %.

Toutefois, la neutralisation des effets de la conjoncture sur le solde public n'est que partielle. En effet, si les élasticités ainsi retenues pour le calcul du solde structurel sont validées sur moyenne période, elles peuvent être différentes sur une année donnée. A titre d'exemple, en période de reprise économique, l'impôt sur les sociétés peut augmenter dans une proportion plus importante que l'élasticité de 1,59 retenue. Inversement, comme l'a montré l'année 2009, cet impôt peut connaître une forte chute en cas de récession, dont l'ampleur dépasse celle qu'on aurait constatée avec une élasticité de 1,59.

Un tel effet est renforcé par l'hypothèse retenue d'une élasticité unitaire pour les recettes autres que les prélèvements obligatoires – principalement les recettes non fiscales. Ces recettes ont pourtant tendance à être influencées par le cycle économique – par exemple, les dividendes versés par les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation.

Ces deux éléments relatifs à la notion d'élasticité constituent **l'élément dit non discrétionnaire du solde structurel**. Comme l'illustre le graphique suivant, cette composante conjoncturelle semble avoir eu des effets non négligeables sur la variation du solde structurel – contribuant à l'améliorer en haut de cycle sur les années 2000 et 2001 puis à le détériorer en bas de cycle sur les années 2002 et 2003.

## VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL DUE À DES ÉVOLUTIONS NON MAÎTRISÉES PAR L'ÉTAT



Source : calculs DGTPE

En définitive, en dépit de la prise en compte de l'élasticité à la croissance des recettes et dépenses publiques, **le niveau du solde structurel reste partiellement dépendant de la conjoncture économique**. Malgré cette imperfection, il reste un indicateur plus pertinent que le solde effectif qui prend en compte l'intégralité des effets de la conjoncture sur les finances publiques. A titre d'exemple, au moment de la récession de 2009, le déficit effectif, qui avait atteint 7,5 % du PIB, était de moitié supérieur au déficit structurel en raison principalement de l'impact de la conjoncture économique sur les recettes publiques.

- Dans un second temps, le calcul du solde structurel nécessite de retraiter les « **mesures ponctuelles et temporaires** » qui affectent les comptes publics – une telle formulation étant reprise du droit communautaire.

De telles mesures peuvent améliorer ou détériorer ponctuellement les finances publiques sans en modifier les fondamentaux. Elles ont été utilisées au cours de la décennie 2000 par plusieurs États de la zone euro en vue de faciliter l'atteinte de l'objectif de solde effectif qui leur était imposé. En France, on peut rappeler le versement de soultes – par exemple, celle des industries électriques et gazières dans le cadre de la réforme de leur régime de retraites – ou des mesures fiscales destinées à générer des recettes temporaires, parfois compensées par un manque à gagner ultérieur.

La qualification d'une mesure ponctuelle et temporaire reste toutefois incertaine et est appréciée au cas par cas par la Commission européenne. A titre d'exemple, celle-ci a considéré – à la différence de la Cour des comptes – que le plan de relance de 2009 ne constituait pas une mesure de cette nature – en dépit de

l'annonce de son caractère temporaire – et que le déficit structurel devait prendre en compte son impact. Inversement, elle a estimé que le surcoût temporaire de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 constituait une mesure temporaire et que son impact devait être déduit du solde structurel.

Les modalités de prise en compte des mesures temporaires peuvent également expliquer les différences de calcul séparant le Gouvernement de la Cour des comptes. Ainsi, pour 2011, celui-là évalue le déficit structurel à 3,7 % du PIB quand celle-ci l'estime à 3,9 % du PIB en raison du retraitement des effets retardés du plan de relance sur les restitutions de créances de crédits d'impôt recherche.

#### 4. La trajectoire de solde structurel

Le **second alinéa** du présent article prévoit la fixation en loi de programmation d'une trajectoire pluriannuelle de solde structurel annuel. Une telle orientation est inséparable de la fixation de l'objectif de moyen terme – la trajectoire indiquant les voies et moyens de l'atteinte de l'objectif.

• Les modalités de fixation de cette trajectoire de solde structurel sont encadrées de la manière suivante.

La trajectoire de solde serait fixée, aux termes du présent article, « *en vue de la réalisation de (l')objectif à moyen terme* ». Cette trajectoire semble donc devoir tendre vers cet objectif qui est fixé, selon le premier alinéa du présent article, « *dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé à l'article 34 de la Constitution.* » Le présent article semble donc prévoir que, en visant l'objectif de moyen terme, la trajectoire de solde tracée par la loi de programmation devrait respecter l'objectif d'équilibre des finances publiques prévu par la Constitution. Compte tenu de la souplesse de cet objectif d'équilibre, il est probable que son respect s'apprécie au regard de la tendance globale de la trajectoire qui doit viser l'équilibre et non de sa « pente », c'est-à-dire du caractère plus ou moins accéléré du retour à l'équilibre.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit également que la trajectoire de solde doit être fixée « *conformément aux stipulations* » du TSCG. Aux termes du TSCG, cette trajectoire devra assurer « *une convergence rapide* » vers l'objectif de moyen terme et « *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.* »

Appréciée dans les mêmes conditions que celle de l'objectif de moyen terme, la conformité de la trajectoire de solde au TSCG semble devoir être estimée au regard du caractère « *rapide* » de la convergence vers l'objectif de moyen terme – un tel qualificatif n'étant pas explicité par le traité. En revanche, elle ne semble pas impliquer que la loi de programmation reprenne nécessairement le calendrier de la Commission européenne car celle-ci ne peut que « *proposer* » une

trajectoire, et non pas l'imposer aux États. Le législateur demeurerait donc libre de fixer la trajectoire qu'il souhaite.

Le « calendrier de convergence » proposé par la Commission européenne n'a pas encore été communiqué. Il est probable qu'il soit établi sur la base des critères prévus par le pacte de stabilité et de croissance, en particulier l'objectif d'une réduction annuelle du déficit structurel d'au moins 0,5 % du PIB. A titre d'exemple, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, la Commission européenne a recommandé à la France une réduction annuelle du déficit structurel de 1,25 % du PIB – soit 25 milliards d'euros – entre 2010 et 2013. Le programme de stabilité pour la période 2012-2016, présenté par le précédent Gouvernement et prévoyant le retour à l'équilibre en 2016, est fondé sur une réduction annuelle de 0,7 % du PIB – soit 14 milliards d'euros – du déficit structurel.

**• La trajectoire de solde structurel ainsi définie par la loi de programmation constitue l'élément essentiel au regard duquel les équilibres budgétaires prévus en loi de finances et constatés en exécution seront appréciés.**

L'article 6 du présent projet de loi prévoit ainsi un article liminaire aux lois de finances permettant de comparer la prévision de solde structurel associée à ces lois avec celle prévue par la loi de programmation. Le respect de la trajectoire de solde structurel prévue en loi de programmation serait également, aux termes de l'article 10, apprécié par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur les projets de loi de finances. L'article 16 institue, par ailleurs, un mécanisme de correction des écarts, fondé sur la comparaison entre le solde structurel constaté en exécution et celui prévu par la loi de programmation.

**Toutefois, si le respect de la trajectoire de solde structurel tracée par la loi de programmation doit faire l'objet d'un contrôle par le Haut Conseil des finances publiques tant en prévision qu'en exécution, il n'est pas garanti par des dispositions contraignantes s'imposant au législateur financier.**

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision relative au TSCG <sup>(1)</sup>, le législateur organique n'est pas habilité à conférer aux dispositions des lois de programmation une autorité supérieure à celle des lois de finances et de financement. Le présent projet de loi ne poursuit donc pas un tel but et n'a pas pour objet de permettre au Conseil constitutionnel de censurer un texte financier si ses dispositions conduisent à ne pas respecter la trajectoire de solde structurel.

En revanche, le Conseil constitutionnel indique qu'il continuera à examiner les équilibres budgétaires des lois de finances et de financement au regard du principe de sincérité, ce contrôle étant désormais effectué « *en prenant en compte* » l'avis du Haut Conseil des finances publiques. Rappelons que le principe de sincérité, prévu à l'article 32 de la loi organique relative aux lois de

---

(1) Considérant 27 de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012.

finances <sup>(1)</sup>, prévoit que « *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 pouvant raisonnablement en découler.* » Sur son fondement, le Conseil constitutionnel pourrait déclarer non conforme une loi de finances dont l'évaluation des grands équilibres budgétaires serait faussée dans le but d'assurer le respect apparent de l'objectif de solde prévu en loi de programmation.

- Suivant un usage constant en la matière, le solde structurel – comme le solde effectif – serait exprimé selon les conventions de la **comptabilité nationale**. Le solde en comptabilité budgétaire, qui retrace les encaissements et les décaissements, est retraité selon une « clé de passage » publiée chaque année par l'INSEE pour permettre le calcul du solde en comptabilité nationale – dit solde public.

Ces retraitements concernent le passage des dépenses et des recettes en droits constatés, l'exclusion des opérations budgétaires considérées comme des opérations financières (de nature patrimoniale, comme les prêts accordés ou remboursés) et l'inclusion des opérations sans incidence budgétaire mais ayant un impact sur le patrimoine public (par exemple, les remises de dettes).

Le solde public ainsi calculé selon les conventions de la comptabilité nationale se distingue sur un point du solde dit « maastrichtien » pris en compte dans le cadre des procédures communautaires. Ce dernier solde prend en compte les gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés. L'écart ainsi créé entre les deux évaluations du déficit n'est toutefois généralement pas supérieur à 0,4 milliard d'euros, soit moins de 0,02 % du PIB.

- Enfin, comme le prévoit la première phrase du **deuxième** alinéa, les calculs permettant de passer du solde structurel au solde effectif seraient explicités dans le corps de la loi de programmation. Comme indiqué ci-dessous, le solde effectif est la somme du solde structurel, du solde conjoncturel et des mesures temporaires et ponctuelles.

Le détail des calculs devrait être fourni dans un tableau proche du suivant.

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
Solde effectif				
Solde conjoncturel				
Mesures temporaires et ponctuelles				
Solde structurel				

---

(1) *En ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale, le 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que la loi de financement « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. »*

## 5. Une trajectoire de solde effectif

Le présent article prévoit la présence dans les lois de programmation d'une trajectoire de solde public effectif – c'est-à-dire le solde public au sens des comptes nationaux, également appelé solde nominal.

Les deux lois de programmation déjà adoptées prévoyaient une telle trajectoire. Ainsi, la loi de programmation pour les années 2011 à 2014, adoptée sous la précédente législature et encore en vigueur à ce jour, prévoit un déficit public de 3 % du PIB en 2013, qui se réduirait de 1 % de PIB par an jusqu'en 2016.

• Le solde public effectif peut être décomposé en trois éléments explicités par le tableau précédent :

- le solde structurel représente l'état pérenne des finances publiques ;
- les mesures ponctuelles et temporaires décrites plus haut ;
- le solde conjoncturel.

Comme indiqué plus haut, le solde structurel est calculé à partir du solde effectif, duquel on déduit le solde conjoncturel et les mesures temporaires et ponctuelles.

Le solde conjoncturel traduit l'état transitoire des finances publiques affectées par l'impact des fluctuations de l'économie. L'évolution des assiettes des recettes fiscales et celle du nombre de bénéficiaires de certaines dépenses sont, en effet, corrélées à celle du PIB et leur variation a un impact direct sur le solde.

À titre d'exemple, quand le PIB croît, les revenus des ménages – assiette de l'impôt sur les revenus, des cotisations sociales, de la CSG, de la CRDS... – augmentent également, de même que les bénéfices des sociétés – assiette de l'impôt sur les sociétés – ou la consommation des ménages – assiette de la taxe sur la valeur ajoutée. Inversement, dans l'hypothèse où cette croissance du PIB s'accompagne d'une réduction du taux de chômage, les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent. L'effet combiné de ces évolutions tend à une réduction du solde public sans qu'aucune mesure discrétionnaire n'ait été adoptée – ce phénomène étant qualifié, en théorie économique, de « stabilisateurs automatiques »<sup>(1)</sup>. Le mécanisme inverse, conduisant à une augmentation mécanique du déficit public, est constaté en phase de ralentissement économique.

La corrélation du solde public conjoncturel à la croissance du PIB est d'autant plus forte que les recettes publiques et les dépenses d'indemnisation

---

(1) Le terme « stabilisateurs » s'explique par le fait que cette réduction automatique du déficit public vient ralentir la croissance en haut de cycle et ainsi limiter les effets de « surchauffe de l'économie ». L'accroissement du déficit public en période de crise s'accompagne, a contrario, d'une augmentation des transferts sociaux et de moindres rentrées fiscales, qui limitent la décélération de la croissance.

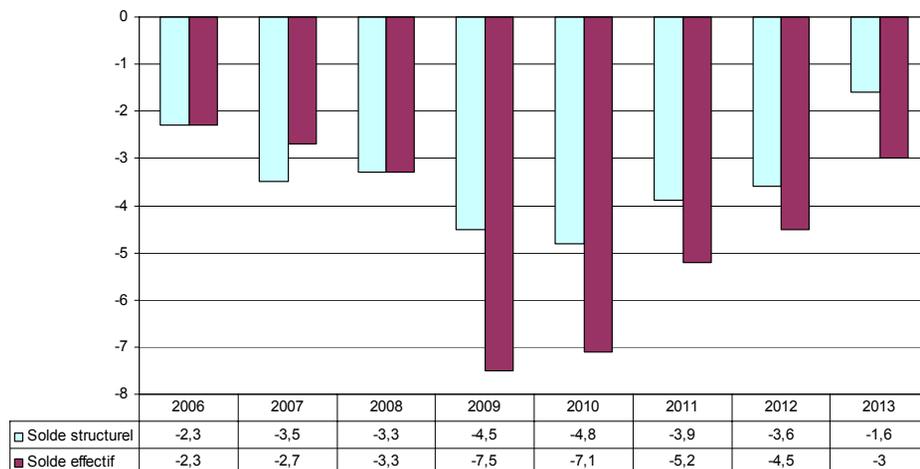
chômage « surréagissent » à la croissance. Évaluée par l'indicateur dit « d'élasticité », un tel phénomène conduit à ce que la croissance (ou le ralentissement) des recettes fiscales soit plus forte que celle (ou celui) du PIB <sup>(1)</sup>.

**Compte tenu des caractéristiques du solde conjoncturel, le niveau du solde effectif dépend donc étroitement de la croissance du PIB.** Une telle caractéristique explique en partie le fort creusement du déficit public – à 7,5 % du PIB – au moment de la récession de 2009 ou, au contraire, sa réduction progressive au moment de la phase ascendante du dernier cycle économique, entre 2003 et 2006 – de 4,1 % du PIB à 2,3 % du PIB.

Cette spécificité explique également que, dans les lois de programmation adoptées jusqu'à présent, la trajectoire de solde effectif est prévue « sous réserve des hypothèses macroéconomiques » ou « dans le contexte macroéconomique » que le rapport annexé détaille.

• Depuis la récession économique de 2009, le déficit effectif est, comme l'illustre le graphique suivant, supérieur d'au moins 1 % du PIB au déficit structurel. Une telle situation est due au fait que la récession a entraîné un « retard de croissance » qui devrait être partiellement résorbé dans les années à venir, conduisant à une convergence du déficit effectif et du déficit structurel.

**SOLDE STRUCTUREL ET SOLDE EFFECTIF (EN % DU PIB)**



Source : solde structurel : Cour des comptes pour les années 2006 à 2011 ; projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 pour 2012 et 2013 ; - solde effectif : INSEE pour 2006 à 2011 ; prévisions du Gouvernement pour 2012 et 2013.

(1) Pour les niveaux d'élasticité constatés sur longue période, se référer au développement supra relatif au solde structurel.

Compte tenu de l'écart entre solde structurel et solde effectif, la part conjoncturelle du solde effectif est substantielle. Dans l'hypothèse d'une réduction progressive du déficit structurel, le solde conjoncturel devrait constituer, dans les années à venir, la majorité du déficit public effectif. Le tableau suivant, fondé sur le dernier programme de stabilité présenté par le précédent Gouvernement, illustre cette part prépondérante du déficit conjoncturel dans le déficit effectif anticipé.

#### TRAJECTOIRES DE SOLDE

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,4	-3	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
<i>dont solde structurel</i>	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0
<i>dont solde conjoncturel</i>	-0,8	-1,2	-1	-0,8	-0,5	-0,3
<i>Mesures temporaires et ponctuelles</i>	-0,1	-0,2	-0,1	0	0	0
<b>Part du solde conjoncturel dans le solde effectif</b>	<b>18 %</b>	<b>40 %</b>	<b>45 %</b>	<b>62 %</b>	<b>83 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Il importe de remarquer que, aux termes du protocole n° 12 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le déficit public effectif doit être inférieur au seuil de 3 % du PIB. Dès lors que ce seuil est franchi et qu'une procédure pour déficit excessif est ouverte, l'État s'engage sur une trajectoire de solde effectif en vue d'assurer le respect du traité.

En revanche, en dehors de la procédure pour déficit excessif, la trajectoire de solde effectif ne constitue qu'un indicateur parmi d'autres destiné à évaluer la soutenabilité de l'endettement public. Ainsi, dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité, le programme de stabilité doit comprendre une trajectoire d'ajustement concernant non seulement le solde public mais également la dette publique brute, les dépenses publiques, les recettes publiques ainsi que d'autres indicateurs macro-budgétaires.

Une telle évolution est liée à la réforme du pacte de stabilité de 2005 qui a retenu comme objectif de moyen terme le solde structurel, et non plus le solde effectif.

En définitive, dès lors que le seuil de 3 % de déficit public est respecté, la trajectoire de solde effectif constitue aujourd'hui un élément parmi d'autres de l'évaluation réalisée dans le cadre de l'appréciation communautaire.

#### **6. La décomposition du solde effectif par sous-secteurs d'administration publique**

Le **dernier alinéa** du présent article prévoit « *la décomposition des soldes effectifs par sous-secteur des administrations publiques.* »

Il semble qu'une telle disposition impose la décomposition de la trajectoire de solde effectif par sous-secteur d'administration publique. Une telle décomposition était prévue par les lois de programmation adoptées jusqu'à présent. A titre d'exemple, la répartition suivante a été prévue par le Gouvernement au moment du débat d'orientation des finances publiques de juillet dernier.

#### SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Toutes administrations publiques (APU)</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,3</b>
dont administrations publiques centrales (APUC)	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1
dont administrations publiques locales (APUL)	-0,1	-0,1	-0,1	0	0,1	0,1
dont administrations de sécurité sociale (ASSO)	-0,5	-0,2	0	0,3	0,6	0,8

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

La présentation d'une telle décomposition contribuerait à la mise en œuvre de l'article 13 de la directive 2011/85/UE<sup>(1)</sup>, qui prévoit que « *les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire (...)* ».

Rappelons que les objectifs fixés par les lois de programmation sont dépourvus de portée normative. En conséquence, la trajectoire de solde prévue pour les collectivités territoriales n'est pas impérative et ne porte donc pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales prévu à l'article 72 de la Constitution.

### 7. Une trajectoire de dette publique brute

Aux termes du deuxième alinéa du présent article, les lois de programmation devront prévoir « *l'évolution de la dette publique* ». En pratique, les deux lois de programmation adoptées depuis 2008 prévoient, comme les programmes de stabilité, une trajectoire pluriannuelle de l'endettement public brut.

(1) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

La dette publique brute <sup>(1)</sup> est consolidée des créances entre administrations publiques. Elle s'élevait, au 31 décembre 2011, à 86 % du PIB, soit 1 717 milliards d'euros. Les tableaux suivants indiquent sa répartition entre sous-secteurs d'administration publique au 31 décembre 2011 et la trajectoire prévue par le Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques du mois de juillet dernier.

**DETTE PUBLIQUE BRUTE PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2011**

(en % du PIB)

<b>Toutes administrations publiques (APU)</b>	<b>86</b>
dont État	66,9
dont organismes divers d'administration centrale (ODAC)	0,5
dont administrations publiques locales (APUL)	8,3
dont administrations de sécurité sociale (ASSO)	10,3

Source : INSEE

**TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE BRUTE**

(en % du PIB)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Deux facteurs spécifiques ont un effet sur le rapport entre dette publique brute et PIB.

Le premier est **l'écart entre le solde public effectif et le solde public stabilisant**.

Le solde public stabilisant est le niveau de solde qui permet de maintenir stable le rapport entre dette publique brute et PIB. Il est calculé, par approximation, par le produit de la croissance nominale du PIB avec le stock de dette constaté l'année précédente <sup>(2)</sup>.

A titre d'exemple, en prévision, le solde stabilisant pour l'année 2012 était estimé à 3 % du PIB sur la base d'une hypothèse de croissance nominale du PIB de 3,5 %. En conséquence, l'écart entre le solde stabilisant et le solde effectif, anticipé à 4,5 % du PIB, s'établissait à 1,5 % du PIB. Le rapport entre dette publique brute et le PIB devrait donc s'accroître d'autant du fait de cet écart.

(1) Elle se distingue de la dette publique nette par la déduction de la trésorerie des administrations publiques ainsi que des titres de créances qu'elles détiennent sur les agents privés (principalement créances fiscales et de cotisations sociales). La dette publique nette s'élève à 78,8 % du PIB au 31 décembre 2011.

(2) Le ratio dette/PIB est stable si la dette et le PIB croissent au même rythme. Pour qu'il n'augmente pas, la croissance de la dette – donc le déficit public si l'on estime que les flux de créances sont nuls – doit être égale à la croissance nominale du PIB. Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

Les **flux de créances** constituent le second facteur expliquant la variation du rapport entre endettement public brut et PIB. Ces flux consistent en des opérations financières patrimoniales sans impact sur le déficit public <sup>(1)</sup>, telles que des prises ou des cessions de participation ou l'octroi ou le remboursement de prêts.

Les prêts bilatéraux accordés à la Grèce, les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière ou les injections de capitaux réalisées au bénéfice des établissements financiers en 2009 constituent des flux de créances ayant un impact sur la dette publique brute.

Comme l'illustre le tableau suivant, l'écart au solde stabilisant constitue le principal élément d'explication de la variation du ratio d'endettement public. Dès lors que le solde stabilisant dépend directement de la croissance du PIB et que le solde effectif est également, pour les raisons indiquées plus haut, lié à l'évolution du PIB, la trajectoire de dette publique est particulièrement sensible à l'évolution de la croissance économique.

#### VARIATION DU RATIO D'ENDETTEMENT PUBLIC BRUT

(en % du PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dette publique brute</b>	<b>86</b>	<b>89,9</b>	<b>91,3</b>	<b>90,5</b>	<b>88,5</b>	<b>85,8</b>	<b>82,9</b>
Variation dette	+3,7	+3,9	+1,5	-0,8	-2	-2,7	-2,9
<i>dont écart au solde stabilisant</i>	+2,7	+2,9	0,8	-1,2	-2	-2,6	-2,9
<i>dont de créances</i>	+0,9	+1	+0,7	+0,3	0	-0,1	0

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

### 8. L'absence de l'effort structurel

L'effort structurel est la part de la variation du solde structurel due à l'action discrétionnaire des pouvoirs publics. Alors qu'il constitue l'unique orientation pluriannuelle des finances publiques que ceux-ci maîtrisent entièrement, il ne relève pas du domaine des lois de programmation prévu au présent article.

L'effort structurel est calculé de la manière suivante :

– en recettes, il correspond au montant des augmentations ou des diminutions nettes de prélèvements obligatoires ;

(1) Certaines opérations donnant lieu, en comptabilité budgétaire, à encaissement ou à décaissement peuvent ne pas être prises en compte en comptabilité nationale du fait de leur nature patrimoniale. Rappelons que le déficit public est calculé selon les conventions de la comptabilité nationale, et non selon celles de la comptabilité budgétaire.

– en dépense, il est mesuré par l'écart entre le montant constaté de la dépense publique et le montant qui aurait été constaté si celle-ci avait crû au rythme de la croissance potentielle.

Le calcul de l'effort structurel en dépense dépend donc en partie de l'hypothèse de croissance potentielle.

Pourtant, à l'exception de cet élément, l'évolution de l'effort structurel est entièrement liée aux mesures discrétionnaires décidées pour améliorer ou détériorer le solde structurel. Il constitue donc un outil de pilotage utile pour évaluer l'impact de la politique budgétaire sur les finances publiques.

Votre Commission a estimé que l'effort structurel doit être prévu dans le corps de la loi de programmation, et non dans le seul rapport annexé. Il ferait donc l'objet d'un vote portant sur l'effort discrétionnaire à mener pour atteindre l'objectif de moyen terme et sur sa répartition entre hausses de prélèvements obligatoires et économies sur la dépense.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** tout d'abord l'amendement rédactionnel CS 2 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CS 120 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Le groupe UDI propose par cet amendement que les lois de programmation des finances publiques fixent non seulement l'objectif mentionné à l'article 3 du traité, mais aussi celui qui figure à l'article 4. Ces deux articles sont étroitement liés, ne serait-ce que parce que la limite supérieure du déficit structurel est portée de 0,5 % à 1 % du PIB lorsque le montant de la dette publique descend au-dessous de 60 % de PIB. Dans certains cas de figure, l'endettement est tel qu'il devient nécessaire, pour l'État concerné, non plus de réduire son déficit mais de dégager un excédent.

Rappelons à cet égard que le taux d'endettement public en France est de 90 %. Pour le ramener à 60 % « à un rythme moyen d'un vingtième par an », comme il est prévu à l'article 4, il faudrait un excédent de 1,5 % pendant vingt ans. Tout dépend, bien entendu, de la croissance ; mais, étant donné le taux prévisionnel de 1,1 % retenu par l'Union européenne, l'article 4 est plus difficile à respecter encore que l'article 3.

**M. le rapporteur.** Vous faites du traité une lecture, sinon sélective, du moins imprécise. Si l'article 3 du TSCG impose bien de prévoir une procédure nationale dont le seul objet est de permettre le respect de la règle d'équilibre structurel, ce n'est pas le cas de l'article 4 pour ce qui est du respect du « critère de dette » : c'est au niveau communautaire, dans le cadre du pacte de stabilité, que ce

critère sera vérifié. L'amendement ne trouve donc pas sa place dans le projet de loi organique.

Cela dit, monsieur de Courson, vous avez raison de nourrir des inquiétudes face à cette dette de 90 % que vous nous avez laissée. L'application de la règle de réduction sera vérifiée par la Commission européenne à partir de 2016. Selon la programmation du Gouvernement, le critère serait respecté : sur les années 2014, 2015 et 2016, le ratio de dette diminuerait d'environ 2 % par an en moyenne.

Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** L'article 4 est clair : « *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.* » Rejeter mon amendement reviendrait à considérer que le seul problème est le déficit structurel, sans tenir compte du montant de l'endettement – alors même que l'article 3 fixe des limites de déficit différentes selon que la dette dépasse ou non les 60 %. Franchement, je ne vois pas quel risque on prendrait à faire référence à l'article 4 !

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** Je souscris aux arguments du rapporteur. L'adoption de cet amendement créerait un risque de confusion là où la lettre du traité est très précise.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Au surplus, l'amendement est redondant puisque le d) du 1 de l'article 3 traite déjà du rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut.

**M. Charles de Courson.** Cet alinéa, je l'ai dit, fixe une règle somme toute logique : on peut accorder une plus grande marge de manœuvre budgétaire à un pays peu endetté qu'à un pays très endetté. Mais ce n'est pas ce que dit l'article 4, qui exige que les pays s'engagent à réduire leur endettement public. Considérer que cet objectif figurant dans un traité est sans portée serait très grave. Un pays peut avoir un déficit qui respecte les limites fixées à l'article 3 et une dette qui ne respecte pas la limite fixée à l'article 4, lequel prévoit une procédure pour déficit excessif dans ce cas également.

**M. le rapporteur.** Notre seul objectif est de traduire ce que nous impose le TSCG dans une loi organique. Si vous souhaitez aller au-delà...

**M. Charles de Courson.** Pas du tout !

**M. le rapporteur.** Le traité impose que l'on inscrive dans la législation nationale des dispositifs permettant de respecter les règles énoncées à l'article 3, il n'impose nullement que l'on y inscrive le respect du critère de l'endettement figurant à l'article 4 puisque la surveillance du respect de ce critère se fait au niveau communautaire. Votre amendement, j'y insiste, n'a pas sa place dans ce texte.

**M. Henri Plagnol.** Lors de la rédaction du traité, les gouvernements de la zone euros avaient en tête l'exemple de la dette de l'Italie, qui dépasse les 110 % de PIB bien que le pays soit en excédent primaire. Charles de Courson a mille fois raison : il s'agit de lutter non seulement contre les déficits, mais aussi contre le montant global de la dette. L'indépendance nationale et le rétablissement de la souveraineté dont parlait hier le Premier ministre passent par l'un et par l'autre. C'est bien pourquoi j'ai cosigné cet amendement.

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** Sans approuver la loi organique, j'estime que l'amendement de M. de Courson est cohérent : il vous met en face de vos responsabilités. Le traité aura des conséquences économiques considérables, nous engageant dans une récession cumulative infinie. Beaucoup de nos collègues semblent ne pas avoir lu l'ensemble du texte qu'ils s'apprêtent à ratifier...

**M. Jean-Pierre Gorges.** Vous semblez découvrir les exigences du traité au fil de la séance, monsieur le rapporteur. C'est inquiétant !

**M. le rapporteur.** Ne soyez pas incorrect, monsieur Gorges !

**M. Jean-Pierre Gorges.** L'article 3 et l'article 4 sont à tel point liés qu'il aurait mieux valu les réunir en un seul article. Mais si l'opposition est déterminée à voter la loi organique, c'est précisément parce que le traité comporte cette obligation. Nous éviterons ainsi de nous retrouver dans la situation de l'Italie.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Les deux articles visent des procédures bien distinctes. Par l'article 3, les parties contractantes s'engagent à prendre différentes mesures. C'est ce que fait la loi organique. L'article 4, en revanche, renvoie à une procédure communautaire définie à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il y a solution de continuité entre la procédure de l'article 3, sur laquelle le Gouvernement s'est engagé, et celle de l'article 4, qui n'est pas demandée aux parties contractantes pour la bonne et simple raison qu'elle existe – même si l'on n'en est pas enchanté, ce qui est mon cas – au niveau communautaire.

**M. Christophe Caresche.** La question du respect du déficit maastrichtien et des critères d'endettement relève en effet d'une procédure communautaire figurant dans le « *six-pack* » destiné à renforcer le pacte de stabilité. La référence proposée n'a rien à faire dans la loi organique.

Le processus mentionné à l'article 4 est européen : le non-respect du pacte de stabilité donne lieu à un dialogue entre le pays concerné et la Commission européenne, puis à des recommandations adoptées par le Conseil européen à l'issue du semestre européen. Le processus de la « règle d'or », lui, est national. L'amendement confond les deux niveaux de discussion et d'élaboration.

**M. Guy Geoffroy.** Ces arguments sont très éloignés de la réalité de l'amendement. Ce n'est pas parce que les procédures et les compétences sont de nature différente à l'article 3 et à l'article 4 que le traité ne nous contraint pas à

fixer un ensemble d'objectifs cohérents, dont celui qui figure à l'article 4. La loi organique doit faire état de cette cohérence globale.

**M. Christophe Caresche.** La décision du Conseil constitutionnel précise bien que le traité ne remet en cause ni la souveraineté nationale ni la souveraineté du Parlement en matière budgétaire. Dans la mesure où il n'y a pas de transfert de souveraineté, on ne saurait mélanger les deux procédures. Cet amendement introduit une confusion sur un point que le Conseil constitutionnel a justement voulu clarifier.

**M. Charles de Courson.** Les procédures sont différentes, j'entends bien, mais là n'est pas le débat. Et le Conseil constitutionnel, monsieur Caresche, ne dit nulle part ce que vous lui faites dire. Il n'avait du reste pas à se prononcer sur ce sujet qui relève de notre compétence !

Le sens de mon amendement est tout autre : il s'agit d'éviter de mettre notre pays dans une position aberrante en ne renvoyant pas à l'article 4 dans la loi organique. Notre démarche est positive : ce que nous voulons, c'est un renforcement du texte permettant un retour à des finances publiques saines.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** L'amendement CS 120, messieurs Geoffroy et de Courson, revient à confondre le fond et la forme. Dans la loi organique, la partie contractante intègre les engagements européens sous une forme procédurale. Ajouter une référence à l'article 4 du traité n'impliquerait rien d'autre qu'un renvoi à la procédure communautaire.

De plus, le traité sera déjà ratifié lorsque nous voterons cette loi organique et l'obligation, figurant à l'article 4 du TSCG, de réduire le poids de la dette d'un vingtième par an s'imposera donc à nous, quelle que soit l'appréciation que nous portions sur le fait.

**M. Thierry Mandon.** L'article 3 du traité dispose que « *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...* » Il n'y a pas d'autre condition, et notamment pas la valeur de référence de 60 % visée à l'article 4, laquelle ne constitue pas non plus un objectif mais sert uniquement de critère pour appliquer aux États un traitement différencié selon qu'ils se situent en deçà ou au-delà de cette borne.

Le seul objectif est celui du point b), relatif au solde structurel, et l'amendement de M. de Courson fait dire au traité plus qu'il ne dit. Je m'étonne, d'ailleurs, que M. Dupont-Aignan s'apprête à le voter.

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** M. Mandon n'a sans doute pas prêté attention au début de mon propos !

*La Commission rejette l'amendement CS 120.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CS 3 et CS 4 du rapporteur.*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 112 de M. Christophe Caresche.*

**M. Christophe Caresche.** J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer devant vous la nécessaire cohérence entre la loi de programmation des finances publiques fixant la trajectoire budgétaire et le programme de stabilité. Le Gouvernement a objecté le calendrier d'examen de ces deux documents mais il me semblerait tout de même bon que la trajectoire des soldes structurels et effectifs définie dans la loi de programmation figure dans le programme de stabilité. Cela ne signifie pas que le Gouvernement soit tenu de la reprendre, mais il devra en revanche s'expliquer dans l'hypothèse où des divergences se feraient jour entre l'une et l'autre, ce qui est formellement possible.

Je précise que cette trajectoire étant décidée par le Parlement, cet amendement encourage le Gouvernement à prendre en compte et à respecter la volonté de ce dernier.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** La question des rapports entre le Parlement et le Gouvernement ne date pas d'hier. Le débat constitutionnel de 2011 l'avait déjà évoquée, de même que le Conseil d'État dans un avis sur la LOLF.

**M. le rapporteur.** M. Caresche soulève une vraie question mais sa proposition présente au moins deux inconvénients : comme l'a dit le président Urvoas, le Conseil d'État a toujours précisé que le programme de stabilité relevait de la conduite des relations extérieures de la France et que, du fait de la séparation des pouvoirs, le Parlement n'avait pas à en connaître.

D'autre part, les calendriers qu'il est d'usage de suivre pour l'élaboration des deux documents en cause ne sont pas forcément compatibles et la proposition de M. Caresche rendrait quasiment obligatoire le dépôt d'un projet de loi de programmation tous les ans.

Je vous invite donc à retirer votre amendement, monsieur Caresche. À défaut, j'émettrais un avis défavorable à son adoption.

**M. Christophe Caresche.** J'ai essayé de tenir compte de ces arguments. C'est pourquoi je ne demande pas que le programme de stabilité, prérogative gouvernementale, reprenne la trajectoire figurant dans la loi de programmation des finances publiques. Je souhaite simplement que cet élément puisse y figurer.

Le programme de stabilité, de toute façon, sera examiné par l'Assemblée nationale et si le Gouvernement ne reprenait pas la trajectoire figurant dans nos

lois de programmation, nous pourrions le faire savoir. De la même manière, le Haut Conseil rendra un avis sur le programme de stabilité.

Compte tenu de vos réponses, monsieur le rapporteur, je retire mon amendement.

*L'amendement CS 112 est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 81 de M. François de Rugy.*

**Mme Eva Sas.** Cet amendement étant un amendement de repli par rapport à l'amendement CS 80, qui doit être appelé dans un instant, c'est ce dernier que je défendrai d'abord. Il vise à définir le mieux possible la notion de solde structurel en prévoyant notamment d'en exclure un certain nombre d'investissements. Comme M. Cazeneuve l'a fait remarquer et comme le précise l'étude d'impact, la définition de l'objectif à moyen terme permet de séparer le fonctionnement de l'investissement puisque, selon le règlement 1466/1997, le solde structurel autorise une marge de manœuvre budgétaire en tenant compte notamment des besoins en investissements publics. Il nous a semblé qu'*a fortiori*, le calcul du solde structurel défini au niveau européen devait rendre possible l'investissement en faveur des objectifs considérés par l'Europe comme stratégiques, en particulier en matière de recherche et développement mais aussi de transition énergétique. L'idée est simple : l'Europe ne peut pas nous empêcher d'investir pour atteindre les objectifs qu'elle nous a elle-même assignés.

L'amendement 81, de repli donc, tend à déduire du solde structurel le coût des réformes structurelles majeures et des mesures ponctuelles et temporaires.

**M. le rapporteur.** Le traité définit le solde structurel comme « le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

Si ces amendements tendent à rouvrir le débat entre croissance et réduction du déficit, je rappelle que la réduction du déficit garantit des taux d'intérêt plus bas, ce qui constitue un facteur de croissance. De plus, elle contribue à stabiliser la zone euro et à améliorer ainsi le contexte macro-économique.

S'ils visent à tenir compte d'une réforme structurelle passagère et coûteuse, celle-ci serait comptée au nombre des mesures ponctuelles et temporaires. Comme tel, ces amendements seraient satisfaits. Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** Ces amendements ont un côté sympathique, puisqu'ils rappellent que, sans réforme structurelle, il ne sera pas possible de réduire durablement le déficit structurel. Néanmoins, ils se heurtent à deux problèmes.

Tout d'abord, nous avons souvent attendu les économies liées à nombre de réformes dites structurelles comme on attend Godot.

Ensuite, lesdites réformes coûtent souvent de l'argent pendant de longues années avant d'en rapporter.

**Mme Eva Sas.** Je rappelle que l'amendement CS 80 vise à exclure du solde structurel les investissements liés à des objectifs stratégiques européens. L'Europe nous assignant des objectifs en matière de transition énergétique par exemple, elle doit nous donner les moyens de les atteindre en sortant du solde les investissements qui y sont liés. Cela ne concerne pas d'éventuelles politiques de relance de la croissance.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** Je comprends les objectifs des auteurs de l'amendement. Néanmoins, paramétrer cet outil de pilotage des finances publiques qu'est le solde structurel à partir d'éléments qui pourraient être variables car dépendant d'instances qui ne sont pas nationales, c'est se condamner à rendre ledit pilotage encore plus difficile.

De surcroît, la loi organique instaure des procédures mais ne définit pas des politiques, aussi souhaitables soient celles visées par ces amendements qui, s'ils étaient adoptés, conditionneraient les politiques que la France devrait mener, en faisant fi de la souveraineté du Parlement. Je suis donc défavorable à leur adoption.

*La Commission rejette l'amendement CS 81.*

*Après avoir adopté l'amendement rédactionnel CS 5 du rapporteur, elle rejette l'amendement CS 80.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 103 de Mme Marie-Françoise Bechtel.*

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Cet amendement est indissociable du CS 104 dans lequel j'aborde la définition des éléments du solde structurel, mais M. le rapporteur fera une proposition dont je précise tout de suite qu'elle me semble meilleure.

La déduction faite des « mesures ponctuelles et temporaires » permettant d'aboutir au solde structurel net, il me semble intéressant que la loi de programmation puisse définir un peu plus précisément la nature et, surtout, la portée de ces mesures.

**M. le rapporteur.** Il s'agit, là encore, d'un vrai sujet.

La loi de programmation vise des objectifs budgétaires et n'a pas vocation à définir telle ou telle notion budgétaire, même si, vous avez raison, cela peut avoir une influence sur les chiffres avancés.

Je vous propose de retirer cet amendement et de travailler à une nouvelle rédaction dans le cadre de la réunion prévue par l'article 88 de notre Règlement permettant de renvoyer au rapport annexé la définition de ces mesures.

*L'amendement CS 103 est retiré.*

*La Commission étudie l'amendement CS 72 de M Paul Salen.*

**M. Paul Salen.** Une étude de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGPTE) révèle la complexité de la détermination de la notion même de solde structurel, qui se définit comme le solde public corrigé des effets du cycle économique et reposant sur la définition d'un PIB potentiel.

Cette dernière notion n'est pas clairement définie dans l'article 1<sup>er</sup>. Sa méthode de calcul fait l'objet d'intenses débats entre spécialistes comme l'a souligné, lors de la première réunion de la commission spéciale, le ministre du Budget lui-même : la Commission européenne a une méthode, la Cour des comptes a la sienne, la direction du Trésor en a une troisième et certains pays en Europe ont aussi la leur.

Aussi, afin de rendre effectives les convergences budgétaires évoquées par le traité mais, aussi, de rendre pertinentes les comparaisons internationales destinées à éclairer le débat démocratique, il semble logique d'indiquer clairement que la définition retenue du PIB potentiel, servant au calcul même du solde structurel, est celle utilisée par l'Union européenne.

**M. le rapporteur.** Plusieurs amendements reprenant cette idée, je suggère à leurs auteurs de lire mon amendement CS 125 à l'article 5 visant à compléter ce dernier par l'alinéa suivant : « 8° *Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1<sup>er</sup>.* »

Nous aurions pu demander que soit privilégiée la définition du solde structurel de la Commission européenne, de la direction du Trésor, de la Cour des Comptes ou de je ne sais quelle prestigieuse université. Demander au Gouvernement d'explicitier sa méthode de calcul me paraît constituer une solution raisonnable.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de vous rallier au CS 125. À défaut, je donnerais un avis défavorable.

**M. Gilles Carrez.** Cette question, en effet, doit être précisée mais elle relève de l'article 5 et de l'annexe dans lesquels, cela dit, je ne pense pas qu'il soit possible d'écrire noir sur blanc que l'on utilise « des hypothèses de calcul différentes de celles de la Commission ».

**M. Charles de Courson.** M. Salen a raison de poser la question. Nous avons besoin de méthodes de calcul homogènes. Néanmoins, monsieur le rapporteur, la solution que vous proposez ne me semble pas meilleure que la sienne. Il

est préférable que le Gouvernement demande que des règles communes soient rapidement définies au niveau communautaire. Que se passera-t-il s'il fait sa petite tambouille dans son coin ? On se fera taper sur les doigts par la Commission européenne, c'est l'évidence !

**M. Paul Salen.** Quoiqu'il en soit, je demande que des règles claires soient établies et je ne pense pas que ce soit le cas avec l'amendement CS 125.

**M. le rapporteur.** Je suis prêt à rediscuter d'un sous-amendement ou même d'une autre rédaction dans le cadre de notre réunion prévue par l'article 88 du Règlement.

**M. le ministre délégué.** Je crains que vous ne vous trompiez de sujet : le mode de calcul du solde structurel fait à peu près consensus, mais il existe en revanche des divergences quant à celui de la croissance potentielle. De ce point de vue-là, il sera en effet difficile de définir une méthode parmi celles de la Commission européenne, de la Cour des comptes ou de la direction du Trésor. Le Gouvernement a d'ailleurs tenu compte de ces divergences en considérant les estimations des uns et des autres pour parvenir à une définition prudente. Ce problème sera très difficile à régler par voie d'amendements.

**M. Paul Salen.** Je retire l'amendement CS 72.

*L'amendement CS 72 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CS 121 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement peut faire l'objet d'un consensus puisqu'il tend à faire figurer la fixation de l'effort structurel annuel, non plus dans le rapport annexé, mais dans le corps même de la loi de programmation.

**M. Gilles Carrez.** Je l'approuve et je retire donc mon amendement CS 67 qui avait place un peu plus loin.

*L'amendement CS 67 est retiré.*

**M. Charles de Courson.** Je l'approuve également mais je propose un sous-amendement supprimant les mots « l'analyse de ».

**M. le rapporteur.** Je vous propose d'en discuter en séance publique ou dans le cadre de notre réunion prévue à l'article 88 de notre Règlement.

*La Commission adopte l'amendement CS 121.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CS 6 et CS 7 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## Article 2

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

Le présent article complète la définition du contenu des lois de programmation des finances publiques prévue par l'article 1<sup>er</sup>.

Alors que l'article 1<sup>er</sup> fixe des objectifs de solde qui permettent d'apprécier le respect de l'objectif d'équilibre des comptes publics prévu par la Constitution et de la règle d'équilibre du TSCG, le présent article prévoit l'inscription dans les lois de programmation de règles portant principalement sur les dépenses et les recettes publiques. Il concerne donc les moyens permettant d'atteindre les objectifs généraux des finances publiques prévus à l'article 1<sup>er</sup>.

Les principaux éléments prévus par la loi de programmation en vigueur<sup>(1)</sup> sont repris par les 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du présent article. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du TSCG, la loi de programmation devrait prévoir les conditions de prise en compte des écarts à la trajectoire de solde structurel.

La liste ainsi prévue n'est pas limitative car l'avant-dernier alinéa ouvre à la loi de programmation la possibilité de prévoir d'autres objectifs relatifs aux dépenses, aux recettes, au solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

De nature programmatique, ces objectifs sont dépourvus de portée normative et ne contraignent pas le législateur financier<sup>(2)</sup>.

#### **1. Objectifs relatifs aux dépenses publiques**

Le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> du présent article prévoient la fixation par les lois de programmation des finances publiques d'objectifs de dépenses applicables à l'État et à la sécurité sociale, permettant de couvrir plus de 80 % du montant total des dépenses publiques. Le reste des dépenses publiques est principalement constitué de celles des organismes bénéficiant d'une autonomie de gestion – collectivités territoriales et organismes gérés par les partenaires sociaux tels que l'assurance chômage et les régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

Le 4<sup>o</sup> du présent article prévoit la fixation en loi de programmation du budget triennal de l'État.

- La norme de dépense applicable au budget de l'État

- Le 1<sup>o</sup> a trait à la norme d'évolution des dépenses du budget de l'État. Fixée pour chacune des années de la programmation, elle serait présentée, aux

---

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Pour plus de précisions sur la portée juridique des lois de programmation, se référer aux observations relatives à l'article 1<sup>er</sup>.

termes du **dernier alinéa**, à périmètre constant de façon à neutraliser les effets des débudgétisations et des rebudgétisations.

Le présent article prévoit que le champ que pourrait couvrir une telle norme est identique à celui de la norme suivie depuis la loi de finances pour 2008 et prévue par les deux premières lois de programmation, à savoir :

- les crédits du budget général ;
- les prélèvements sur les recettes de l'État ;
- les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

La norme de dépense est un outil de pilotage des dépenses du budget de l'État dont l'objet est double. D'une part, elle permet d'assurer l'information du Parlement en offrant une vue synthétique et à périmètre constant de l'évolution des dépenses de l'État. D'autre part, elle constitue, pour le Gouvernement, un cadre pour définir le budget en prévision et déterminer l'ampleur des redéploiements à réaliser en exécution.

Si le législateur financier n'est juridiquement pas contraint par cette règle, il est cependant d'usage que le Gouvernement l'utilise comme élément de cadrage global dans l'élaboration des projets de loi de finances ainsi que dans la conduite de la régulation budgétaire. L'importance accordée à la règle dans la procédure budgétaire administrative lui confère une force non négligeable qui, bien que non normative, est bien réelle.

● Le **dernier alinéa** du présent article ouvre la possibilité à la loi de programmation de préciser le champ de la norme, tout en demeurant dans les limites prévues par le 1<sup>o</sup>.

Le périmètre de cette règle de dépense peut en effet évoluer au cours du temps. La norme de dépense du budget de l'État instaurée en loi de finances pour 2003 concernait les seuls crédits du budget général, hors remboursements et dégrèvements. Son périmètre a été étendu en loi de finances pour 2008 aux deux autres ensembles mentionnés ci-dessus – prélèvements sur recettes et modifications des affectations de recettes fiscales. Enfin, l'instauration d'une norme dotée de deux périmètres différents auxquels s'appliquent deux rythmes d'évolution différents résulte de la loi de finances pour 2011 :

– la première norme – dite « zéro volume » – comprend les trois ensembles mentionnés ci-dessus, hors remboursements et dégrèvements, et évolue au rythme de l'inflation ;

– la seconde – dite « zéro valeur » – comprend ces trois ensembles, hors remboursements et dégrèvements, dépenses de pensions et charge de la dette, et est gelée en valeur.

Le tableau suivant indique les montants des dépenses couvertes par ces deux normes ainsi que les normes d'évolution qui leur ont été assignées par la dernière loi de programmation adoptée.

**LA NORME DE DÉPENSE PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION  
POUR LES ANNÉES 2011 À 2014**

	Norme élargie	Norme hors charge de la dette et pensions
Montant des dépenses couvertes (en milliards d'euros)	352,3	274,8
Norme d'évolution applicable	Inflation	Gel

*Source : article 5 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.*

La définition du champ de la norme est également nécessaire pour expliciter les règles de prise en compte des mesures de périmètre et des transferts de recettes fiscales à des organismes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Le rapport annexé aux lois de programmation adoptées jusqu'à présent indique, dans une « charte de budgétisation », quels sont les critères à retenir en ces matières.

La marge de manœuvre ainsi laissée au législateur par le dernier alinéa du présent article ne pourrait s'exercer que dans les limites prévues le 1°. En conséquence, si une extension du périmètre de la norme prévue au 1° devait être envisagée, elle ne pourrait qu'être limitée aux remboursements et dégrèvements, qui relèvent des crédits du budget général visés au 1°. En revanche, l'inclusion dans la norme du solde des comptes spéciaux et des dépenses d'investissements d'avenir, pourtant recommandée par la Cour des comptes, ne pourrait pas être réalisée.

Si le législateur souhaitait élargir le périmètre de la norme de dépense au-delà des limites prévues au 1°, il serait contraint de créer une nouvelle norme, sur le fondement de l'avant-dernier alinéa du présent article qui prévoit la possibilité d'instaurer toute norme en matière de dépense. Cette nouvelle norme ne pourrait toutefois se substituer à celle prévue au 1°, qui relève du domaine obligatoire des lois de programmation.

● Les objectifs de dépenses de sécurité sociale

Le 2° du présent article prévoit la fixation de deux objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le premier portant sur l'ensemble de leurs dépenses et le second étant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Les montants seraient fixés pour chaque année

et, comme le prévoit le **dernier alinéa**, à périmètre constant pour éviter un contournement de l'objectif par le biais de mesures de périmètre.

De tels objectifs ont été prévus par la dernière loi de programmation adoptée <sup>(1)</sup>. La première loi de programmation adoptée <sup>(2)</sup> prévoyait uniquement un taux de croissance annuel de l'ONDAM.

Le tableau suivant indique, à titre d'illustration, les objectifs fixés par la loi de programmation pour les années 2011-2014.

**OBJECTIFS DE DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE SÉCURITÉ SOCIALE  
FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LES ANNÉES 2011 À 2014**

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014
<b>Ensemble des dépenses</b>	449	462,3	476,9	491,4
<b>ONDAM</b>	167,1	171,8	176,6	181,6

Source : article 8 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Il est vrai que l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale, soumise à l'approbation du Parlement, comprend déjà de telles trajectoires de dépenses <sup>(3)</sup>. Toutefois, il s'avère nécessaire d'inclure de tels objectifs dans la loi de programmation dans la mesure où les dépenses des régimes obligatoires de base représentent plus de 40 % des dépenses publiques.

L'ONDAM, mentionné à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui détermine le domaine des lois de financement, fait l'objet de l'annexe 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette annexe précise notamment ses modalités de calcul – cet objectif ne recoupant pas exactement les dépenses d'assurance maladie des régimes obligatoires de base.

Les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base prévus par la loi de programmation ne s'imposent pas au législateur financier. Comme l'indique le Conseil d'État <sup>(4)</sup>, « s'agissant de la sécurité sociale, une loi de plan portant programmation des finances publiques pourrait, afin d'explicitier l'évolution prévue pour les dépenses, définir les orientations qu'il paraîtrait souhaitable de faire prévaloir en l'espèce. Toutefois, ces orientations ne pourraient s'imposer aux lois de financement de la sécurité sociale qui, en vertu du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, doivent déterminer, chaque année et de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. »

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

(3) Articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

(4) Avis n°381.365 du 27 mars 2008 – la révision constitutionnelle de juillet 2008 ne modifiant pas l'analyse.

• La programmation triennale des dépenses de l'État

Le 4<sup>o</sup> du présent article prévoit la fixation par les lois de programmation de la programmation, par mission, des dépenses du budget général de l'État. L'article 3 prévoit que, comme les autres orientations fixées en loi de programmation, elle couvre une durée d'au moins trois ans. La pratique suivie jusqu'à présent veut toutefois qu'elle soit triennale.

La programmation ainsi prévue au 4<sup>o</sup> renvoie à la détermination du « budget triennal de l'État ».

Introduit dès la première loi de programmation adoptée en 2009, ce budget triennal a pour objet de faciliter la gestion par l'administration des dépenses de l'État par deux moyens différents. D'une part, il offre aux gestionnaires une visibilité temporelle supérieure en traçant une perspective d'évolution des crédits sur trois ans quand la loi de finances est constitutionnellement contrainte par le principe d'annualité. D'autre part, une fois adopté, il facilite les négociations budgétaires au sein du Gouvernement en les inscrivant dans un cadre préétabli.

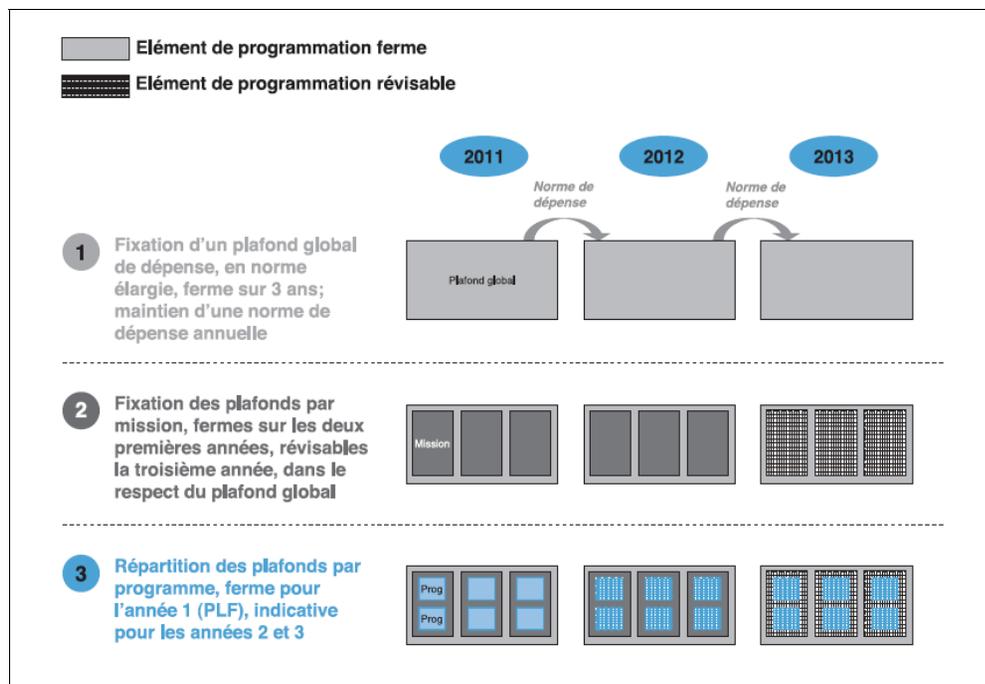
Compte tenu des avantages qu'il présente pour les gestionnaires et dans le cadre des négociations budgétaires, le budget triennal semble être devenu un outil pérenne qui n'a pas vocation à être remis en cause. Dès lors qu'il relève, aux termes du présent article, du domaine obligatoire de la loi de programmation et que l'exécutif souhaite qu'il soit adopté par le Parlement, il semble garantir le dépôt régulier de projets de loi de programmation et, plus précisément, d'un dépôt biennal qui s'explique par les raisons exposées *infra*.

La prise en compte de la programmation triennale dans l'élaboration des projets de loi de finances est effectuée sur une base dite « semi-glissante ».

Sur la base du plafond global déterminé par la norme de dépense prévue au 1<sup>o</sup> du présent article, le « budget triennal » évalue, pour les trois années à venir, des plafonds de crédits pour chacune des missions du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements. Les plafonds ainsi déterminés sont considérés comme contraignants, dans l'élaboration du projet de loi de finances, pour les deux premières années de la programmation et seulement indicatifs pour la troisième.

Une répartition par programmes est fournie dans la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances de l'année. Elle est considérée comme contraignante, dans l'élaboration du projet de loi de finances, la première année et indicative pour les deux années suivantes.

Le schéma suivant explicite les modalités de fixation du « budget triennal ».



Source : Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2010.

La programmation est revue tous les deux ans – ce qui explique le caractère indicatif des plafonds prévus pour la troisième année. Cette périodicité a contribué au dépôt biennal des projets de loi de programmation des finances publiques, que l'on a constaté depuis 2008. À cet égard, l'usage depuis 2008 est que cette programmation triennale des dépenses de l'État soit présentée, avant l'été, au moment du débat d'orientation des finances publiques puis intégrée au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au mois de septembre suivant.

- Si l'administration les considère comme contraignants dans l'élaboration du projet de loi de finances sous les conditions décrites ci-dessus, les plafonds de crédits ainsi déterminés par les lois de programmation ne s'imposent toutefois pas au législateur financier.

Comme l'indique le Conseil d'État<sup>(1)</sup>, « le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle

(1) Avis n°381.365 du 27 mars 2008 – la révision constitutionnelle de juillet 2008 ne modifiant pas l'analyse.

*efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoient que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année. »*

## **2. Objectif applicable aux recettes publiques**

• Le 3<sup>o</sup> du présent article prévoit l'inscription en loi de programmation d'un objectif minimal de produit généré par les dispositions, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, afférentes aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales. En d'autres termes, cet objectif consisterait en un « plancher » de hausses de prélèvements obligatoires. Un objectif de cette nature a été prévu, pour la première fois, par la loi de programmation pour les années 2011 à 2014.

L'objectif porte sur les mesures décidées par le Gouvernement ou le Parlement relatives aux prélèvements obligatoires – modifications du taux ou de l'assiette, mesures relatives aux crédits d'impôts, création ou suppression d'impôts... La modification des taux des impôts locaux et des cotisations affectées à des organismes paritaires autonomes – assurance chômage et régimes complémentaires d'assurance vieillesse – ainsi que les exonérations de fiscalité locale décidées par les collectivités territoriales n'entrent donc pas dans son champ.

L'objectif porte sur un minimum de produit généré par ces mesures. Dans un contexte de hausse des prélèvements obligatoires, les montants fixés seront positifs. À titre d'exemple, la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 prévoyait un objectif de 11 milliards d'euros en 2011. Le montant des hausses de prélèvements obligatoires impactant l'année 2011 et décidées par le Parlement ou le Gouvernement devait donc être, au minimum, de 11 milliards d'euros.

Dans un contexte de diminution des prélèvements obligatoires, en revanche, des chiffres négatifs seraient fixés. À titre d'exemple, un objectif négatif de –5 milliards d'euros pour une année donnée signifierait que les baisses de prélèvements obligatoires ne devraient pas dépasser ce montant.

Les modalités d'évaluation de l'impact budgétaire de ces mesures, prévues en loi de programmation pour les années 2011 à 2014, sont identiques à celles retenues par l'annexe du projet de loi de finances relative à l'évaluation des voies et moyens.

• En se focalisant sur l'impact des mesures discrétionnaires, le présent objectif, à la différence des objectifs relatifs aux dépenses, ne prend pas en compte le niveau global des recettes publiques, mais uniquement la variation liée aux

mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement. Une telle approche emporte un double avantage.

D'une part, il permet d'estimer la part de la réduction discrétionnaire du déficit structurel <sup>(1)</sup> – « l'effort structurel » – due à des hausses de prélèvements obligatoires décidées par le Gouvernement ou le Parlement. À ce titre, il constitue un élément important d'information du Parlement sur l'orientation de la politique budgétaire.

D'autre part, contrairement à un objectif portant sur le montant total des prélèvements obligatoires, il n'est pas impacté par l'effet de la conjoncture. En conséquence, un tel objectif permet d'écarter les effets temporaires du cycle économique sur les ressources publiques et d'intégrer uniquement les éléments maîtrisables par les pouvoirs publics.

### **3. Détermination des conditions de prise en compte des écarts à l'objectif de solde structurel**

En application des principes communs posés par la Commission européenne <sup>(2)</sup>, le 5<sup>o</sup> prévoit que les lois de programmation contiennent des règles préétablies régissant, d'une part, l'ampleur et la procédure des mesures correctives à adopter en cas d'écart entre prévision et exécution du solde structurel et, d'autre part, les conditions de prise en compte de circonstances exceptionnelles permettant de déroger à la trajectoire de solde structurel.

• En premier lieu, la loi de programmation devrait indiquer « *l'ampleur et le calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants* » par rapport à la trajectoire de solde structurel. Un tel encadrement constitue le premier étage du mécanisme de correction des écarts, complété, en prévision, par l'article liminaire aux lois de finances prévu à l'article 6 du présent projet de loi organique et, en exécution, par la procédure prévue à l'article 16.

Définie au II de l'article 16 du présent projet de loi, la notion d'écarts importants renvoie à un écart entre le solde structurel constaté et le solde structurel prévu en loi de programmation d'au moins 0,5 % du PIB sur une année ou d'au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années – cette définition reprenant celle du pacte de stabilité et de croissance.

L'ampleur des mesures correctives s'entend de leur rendement budgétaire. Par ailleurs, un calendrier doit être prévu car la résorption des écarts peut être réalisée sur plusieurs années.

---

(1) Comme indiqué dans les observations relatives à l'article 1er du présent projet, le solde structurel peut varier sans que cette évolution ne soit due à des mesures sur les dépenses ou les recettes publiques.

(2) Communication COM(2012) 342 final relative aux principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire.

Le texte proposé répond à une exigence posée par la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012. Il est ainsi demandé que des « *règles préétablies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction (des écarts), limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important.* »

Comme les autres orientations prévues par le présent article, l'indication ainsi fournie par la loi de programmation serait cependant dépourvue de portée normative. Le législateur financier resterait libre de définir des modalités différentes de correction des écarts constatés en exécution.

● En second lieu, la programmation devrait indiquer « *les conditions de prise en compte, le cas échéant, de **circonstances exceptionnelles*** » telles que définies par le TSCG. Reprenant la définition prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, celui-ci stipule que « *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.* »

La constatation de circonstances exceptionnelles permet donc de déroger au principe de correction des écarts. La Commission européenne précise que cette dérogation est temporaire et que, dès qu'elle disparaît, le mécanisme de correction des écarts doit à nouveau être activé.

Il est probable que la définition des « *conditions de prise en compte de circonstances exceptionnelles* » reprenne les principes posés par la Commission européenne. Celle-ci <sup>(1)</sup> indique qu'une « *grave récession économique* » s'entend d'une croissance annuelle négative en volume du PIB ou d'une longue période de très faible croissance annuelle en volume du PIB par rapport à la croissance potentielle du PIB. La notion de « *faits inhabituels indépendants de la volonté* » des États, qui n'est pas précisée par la Commission européenne, pourrait renvoyer, par exemple, à une catastrophe naturelle ou à un accident industriel grave qui perturberait l'ensemble de l'économie.

#### **4. Faculté de prévoir d'autres objectifs budgétaires**

L'**avant-dernier alinéa** du présent article laisse au législateur la liberté de compléter les orientations prévues aux 1° à 5° par d'autres objectifs budgétaires. Ceux-ci pourraient porter sur les dépenses, les recettes, le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

---

(1) « Specifications on the implementation of the stability and growth pact », 24 janvier 2012.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit, par exemple, des objectifs portant sur l'ensemble des dépenses publiques, sur les concours de l'État aux collectivités territoriales ainsi que sur les dépenses fiscales. Elle reprend également la règle d'affectation des surplus de recettes que la loi de finances de l'année détermine. De telles orientations pourraient donc être prévues par les futures lois de programmation.

Les objectifs pourraient également porter sur des administrations publiques dont les équilibres budgétaires ne sont pas directement déterminés par le Gouvernement ou le Parlement. Rappelons néanmoins qu'ils seraient dépourvus de portée juridique et ne porteraient donc pas atteinte à l'autonomie des collectivités ou organismes publics concernés.

\*

\* \*

*La Commission spéciale **adopte** les amendements rédactionnels CS 8 et CS 9 de M. Christian Eckert, rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CS 73 de M. Paul Salen.*

**M. Paul Salen.** La notion de « solde structurel » est difficile à évaluer de manière incontestable. L'évolution des recettes structurelles est déterminante dans l'évaluation de la capacité d'action des administrations publiques dans leur ensemble. Ainsi, pendant la période 2000-2008, l'élasticité au titre de l'impôt sur le revenu était de 1,18, celle de l'impôt sur les sociétés de 1,59 et celle de l'indemnisation chômage de - 3,3. Cela signifie que pour un point de PIB supplémentaire, les recettes perçues au titre de l'impôt, tout comme l'indemnisation du chômage, augmentent ou diminuent. Cet exemple montre l'importance de mettre à la disposition de la représentation nationale un document retraçant l'évolution de l'élasticité de tous les prélèvements obligatoires concernés par rapport aux écarts de production. C'est le sens de ma proposition.

**M. Le rapporteur.** L'amendement est satisfait par l'article 5, dont le 1° prévoit que les hypothèses retenues pour la programmation sont indiquées dans le rapport annexé. Le Gouvernement a d'ailleurs anticipé cette demande : le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances récemment déposé inclut les hypothèses d'élasticité.

**M. Paul Salen.** Je retire l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CS 74 de M. Paul Salen.*

**M. Paul Salen.** L'amendement tend à ce que toute modification du barème de l'impôt sur le revenu fasse l'objet d'une évaluation permettant de rectifier les orientations découlant de la loi de programmation des finances publiques.

**M. le rapporteur.** La progressivité de l'impôt sur le revenu a un impact sur l'élasticité des prélèvements obligatoires, c'est exact. Toutefois, l'impôt sur le revenu ne représentait, en 2011, que 6 % environ des prélèvements obligatoires ; l'impact d'une réforme du barème serait donc très limité. C'est pourquoi j'exprime un avis défavorable.

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

### Article 3

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

Le présent article a trait à la période couverte par les orientations fixées par les lois de programmation des finances publiques. A titre d'illustration, le projet de loi de programmation récemment déposé porte sur une période de cinq ans – à l'exception du budget triennal de l'État qui, par définition, porte sur trois ans – quand les deux lois de même nature déjà adoptées portaient sur une période de quatre ans.

D'une part, il dispose que la loi de programmation définit une période « pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit ». Les différents objectifs prévus aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi pourraient ainsi couvrir chacun une durée différente.

À titre d'illustration, les deux lois de programmation déjà adoptées prévoyaient une période de programmation commune à l'ensemble des objectifs – à savoir quatre ans –, à l'exception du « budget triennal » de l'État qui couvrait une période de trois ans.

Le Conseil d'État<sup>(1)</sup> a admis la possibilité de moduler la durée des différentes orientations prévues en loi de programmation des finances publiques.

La liberté ainsi laissée au législateur peut se comprendre au regard du fait que l'article 2 du présent projet loi permet la création de tout objectif relatif aux finances publiques. Il n'est pas à exclure que de nouveaux objectifs devront couvrir, à l'avenir, une période différente de celle des autres orientations budgétaires.

D'autre part, le présent article prévoit que, conformément au pacte de stabilité et de croissance, **la durée minimale de la période de programmation**

---

(1) Avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

**s'établit à trois ans.** Le paragraphe 3 de l'article 3 du règlement n°1466/97 <sup>(1)</sup> précise en effet que « *les informations concernant l'évolution du solde des administrations publiques et du ratio d'endettement public, la croissance des dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, les mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes (...) ainsi que les principales hypothèses économiques (...) sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.* »

Le présent article ne prévoit pas de durée maximale de programmation. Sur ce point, le Conseil d'État a admis <sup>(2)</sup> que, la Constitution n'ayant pas imposé de durée au cadre de programmation retenu par la loi, celle-ci peut librement fixer l'échéance des objectifs qu'elle retient.

\*  
\* \*

*La Commission spéciale adopte l'amendement rédactionnel CS 10 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CS 53 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** L'amendement vise à préciser la période de programmation couverte par la loi de programmation des finances publiques, pour que la période s'entende en glissement. Ainsi, chaque année, dès que la Commission européenne a évalué le programme annuel de stabilité qui lui a été transmis et que le Conseil a donné son opinion, le Gouvernement doit présenter un nouveau projet de loi de programmation, couvrant une année de plus que la précédente. Ne pas prévoir la possibilité d'un réajustement annuel ne serait pas raisonnable – on sait bien que si les lois de programmation sont, en général, respectées la première année, les dérapages sont fréquents dès la deuxième année. Donner la possibilité d'un réajustement annuel me paraît d'autant plus nécessaire qu'il faut s'assurer de la compatibilité entre les actes budgétaires et la loi de programmation, sujet dont nous traiterons par la suite.

**M. le rapporteur.** Je ne suis pas certain que le législateur organique soit habilité à prévoir le dépôt annuel d'un projet de loi de programmation : l'article 34 de la Constitution porte uniquement sur le contenu d'une telle loi. L'amendement pose un autre problème de principe : la loi de programmation serait alors fondée sur le programme de stabilité validé par Bruxelles. Un tel enchaînement conduirait à une subordination du Parlement aux décisions des institutions communautaires, ce que beaucoup, ici, ne souhaitent pas.

---

(1) 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.

(2) Avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

**M. Charles de Courson.** Votre déclaration, monsieur le rapporteur, contredit le traité – s’il en est ainsi, appelez votre majorité à voter contre le traité ! Il doit y avoir cohérence entre les documents transmis à la Commission européenne et nos documents budgétaires ; c’est ce que propose l’amendement.

**M. Éric Woerth.** Au moment de créer les lois de programmation, alors que j’étais ministre du Budget, nous avons envisagé l’idée d’une loi de programmation « glissante ». Je ne serais donc pas opposé à l’amendement, sauf arguments techniques contraires. D’évidence, il doit y avoir une cohérence entre les documents transmis à la Commission européenne et la loi de programmation. Il serait assez curieux que la voix de la France s’exprime de deux manières distinctes sur un même sujet.

**M. le rapporteur.** Il me souvient, monsieur Woerth, que lors de la discussion de la loi de programmation, le Gouvernement auquel vous apparteniez s’était opposé à ce qu’il ait un caractère annuel. À M. de Courson, je me permets de faire valoir qu’il y a une différence notoire entre « cohérence » et « lien de subordination ». Ne pouvant accepter l’idée du second, je maintiens mon opposition à l’amendement.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** Je comprends que s’exprime un souci de cohérence – elle a parfois manqué au cours des cinq dernières années – entre les lois de programmation et les lois de finances, et il faut donc veiller à ce que cela ne se renouvelle pas. Une programmation triennale avec une dernière année en glissement me paraît être une bonne procédure, puisqu’il existe une corde de rappel : si un écart est constaté, le Haut Conseil des finances publiques est saisi et donne son avis, soit de manière systématique pour la loi de finances initiale, soit de manière facultative – mais qui doute qu’il le donnera ? – pour les lois de finances rectificatives. On ne s’en tiendra donc pas à des vœux pieux, comme ce fut le cas au cours de ces dernières années. Le dispositif proposé donnant toutes garanties pour que le cap soit maintenu, je ne pense pas nécessaire d’alourdir la loi organique. C’est ce qui m’inciterait, comme votre rapporteur, à me prononcer contre l’amendement.

**M. Charles de Courson.** J’observe que le ministre s’est gardé de reprendre l’argument scélérat du rapporteur ...

**M. le rapporteur.** Allons !

**M. Charles de Courson.** Le Gouvernement a choisi une programmation sur une durée de cinq ans, ce qui est ambitieux. Quand procédera-t-il aux réajustements nécessaires ?

**M. le ministre.** La durée est fixée à cinq ans car nous avons pour objectif, inchangé, de parvenir à l’équilibre des finances publiques à la fin de la mandature. Vous le jugez ambitieux. D’aucuns se le sont fixé en d’autres temps ; nous le tiendrons.

**M. Éric Woerth.** Au moins avons-nous créé les lois de programmation, ce qui constituait un progrès réel en matière de visibilité budgétaire, et cela en une période extraordinairement difficile. Mais c'est le programme de stabilité qui devrait s'adapter aux lois de programmation et non l'inverse.

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*La Commission examine l'amendement CS1 de M. Charles de La Verpillière portant article additionnel après l'article 3.*

**M. Charles de La Verpillière.** L'amendement est dans la continuité du débat sur la force juridique respective des lois de programmation des finances publiques et des lois de finances annuelles. J'ai été frappé d'entendre le ministre de l'Économie et des finances nous expliquer en substance, la semaine dernière, que le respect de l'objectif de réduction des déficits publics n'était pas, pour le Gouvernement, une obligation juridique mais un engagement politique. C'est grave, car cela signifie que tout reposera sur la bonne volonté – dont je ne doute pas – que manifesteront le président de la République et le Gouvernement à respecter un objectif formulé dans le traité et repris dans le programme de M. Hollande lors de la campagne présidentielle. Cette interprétation se reflète dans le texte qui nous est soumis, et la discussion à laquelle a donné lieu l'amendement précédent était très éclairante : les lois de programmation ne s'imposeront pas aux lois de finances annuelles. Tout cela découle du choix initial du président de la République de ne pas donner valeur constitutionnelle à la règle d'or, la ramenant au niveau de la loi organique – où vous ne l'inscrivez pas davantage, expliquant qu'il s'agit d'un texte de procédure et non d'un texte de fond. Cela revient à dire que l'obligation de réduction des déficits publics sera inscrite dans les lois de programmation, à ce détail près que si, ensuite, les lois de finances successives ne respectent pas l'objectif fixé dans la loi de programmation, il n'y aura aucune autre sanction que le contrôle de sincérité budgétaire opéré par le Conseil constitutionnel, dont personne n'a réussi à décrire ni la portée ni le contenu. Dans ces conditions, l'exercice auquel nous sommes conviés est assez vain. Voilà qui explique pourquoi l'amendement propose que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale respectent les orientations pluriannuelles fixées par la loi de programmation des finances publiques.

Je ne méconnais aucunement que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 août 2012, a rappelé la valeur constitutionnelle du principe de l'annualité budgétaire ; ce que propose l'amendement, c'est d'exiger le respect des orientations fixées dans la loi de programmation. Vous n'échapperez pas à ce débat, qui résulte du choix fait par le président de la République de ne pas inscrire la règle d'or dans la Constitution.

**M. le rapporteur.** Dire l'exercice vain, comme vous l'avez fait, c'est insulter le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 9 août dernier, a estimé possible la mise en oeuvre du traité soit par une révision constitutionnelle soit par une loi organique, en rappelant que dans cette seconde hypothèse, il n'y a pas lieu de contraindre le législateur financier : il conserve son autonomie et sa liberté, puisqu'une loi organique peut prévoir des règles de procédure s'appliquant au législateur financier, non des règles de contenu. L'amendement contredit donc la décision du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, le rôle du Haut Conseil des finances publiques sera précisément de vérifier la nécessité éventuelle d'enclencher un processus de correction. Avis, pour ces raisons, défavorable à l'amendement.

**M. Charles de Courson.** Par son amendement CS 55 portant article additionnel après l'article 7, le groupe UDI proposera aussi de régler le problème soulevé par M. de La Verpillière. Les orientations pluriannuelles des finances publiques figurent à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution. Mais l'antépénultième alinéa du même article fait mention des lois de programmation qui déterminent l'action de l'État, et le Conseil constitutionnel a toujours considéré que ces lois de programmation n'étaient pas opposables à l'action du Gouvernement, et en particulier aux actes budgétaires. L'alinéa précise la différence entre les lois de programmation classiques et les lois de programmation des finances publiques : ces dernières « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Dans la hiérarchie des lois, ne sont-elles pas, alors, à un niveau intermédiaire entre le bloc constitutionnel et les lois ordinaires ? L'avis du Conseil constitutionnel rappelle le principe constitutionnel d'annualité, mais une loi de finances rectificative peut, pour différentes raisons, ne plus respecter, pour l'année concernée, la loi de programmation. Le rapporteur ou le Gouvernement peuvent-ils alors préciser comment, dans la nouvelle organisation prévue, ils envisagent le positionnement des lois pluriannuelles par rapport aux actes budgétaires de l'année concernée ? Ou serait-ce qu'elles sont sans utilité ?

**M. Guy Geoffroy.** Mon interprétation de l'avis du Conseil constitutionnel diffère de celle du rapporteur. Pour moi, le Conseil a dit qu'une alternative était possible. La première branche de l'alternative, ce sont des dispositions contraignantes et permanentes, lesquelles obligeraient – dit le Conseil –, si c'était le choix du Gouvernement français, à une révision de la Constitution. Le Conseil indique que si le Gouvernement faisait le choix de ne pas passer par une révision constitutionnelle, des dispositions non contraignantes – mais par nature permanentes, rappelle-t-il – pourraient relever d'une loi organique. Les choses sont donc claires. Le principe de la règle d'or, adopté par notre assemblée et au Sénat lors de la précédente législature, était la première branche de l'alternative ; la majorité actuelle, en n'ayant pas voulu la révision constitutionnelle, a exprimé ne pas vouloir de la règle d'or. C'est ainsi que les choses doivent être dites, et c'est aussi pourquoi, à chaque fois que nous voulons introduire dans le texte un élément contraignant, vous le refusez, maquillant cette opposition de principe en prétextant que de telles contraintes porteraient une atteinte fondamentale à la souveraineté du Parlement.

**M. le ministre.** Selon moi, monsieur de Courson, il n'existe pas de hiérarchie entre les différents textes : aucun n'est subordonné à l'autre.

Je constate une différence d'approche entre ceux qui ont si peu confiance en la constance de la volonté politique qu'ils veulent l'encadrer par des normes juridiques indépassables et les autres. Je veux bien que l'on parle des expériences de ces dix dernières années, mais je suggérerais à l'auteur de l'amendement de s'enquérir auprès de son voisin immédiat – l'ancien président de la commission des Lois – de la manière dont la règle d'or sociale a été abrogée par ceux-là mêmes qui l'avaient édictée en jurant qu'elle serait respectée. Cela devrait conduire à un peu plus de modestie ceux qui manifestent une défiance à l'égard du pouvoir actuel, après qu'ils ont montré, eux, bien peu de constance dans le respect de règles qu'ils avaient édictées. Forts de cette expérience, nous pensons en effet que seule la volonté politique permet de garantir le désendettement. La mandature précédente le démontre : c'est faute de volonté politique que la loi organique relative aux finances sociales a été abrogée par ceux-là mêmes qui l'avaient instaurée, parce qu'ils n'ont pas eu le courage d'augmenter la CSG et la CRDS pour assumer des déficits qu'ils n'avaient pas su prévenir. Nous estimons en effet que la volonté politique prime sur tout ordre juridique et nous avons suffisamment confiance en celle que nous manifesterons pour ne pas avoir besoin de la béquille que serait un ordre juridique supérieur pour parvenir à l'équilibre des dépenses publiques.

Enfin, je ne pense pas que l'abandon de souveraineté du Parlement aurait permis en quoi que ce fût un meilleur retour à l'équilibre des finances publiques et, surtout, l'adhésion des citoyens. Nous avons donc une divergence de fond à ce sujet.

**M. Pierre-Alain Muet.** M. le ministre a dit beaucoup de ce que je voulais dire. J'ajouterai cependant qu'il me semble très fâcheux d'entendre nos collègues de droite passer leur temps à défendre des amendements cherchant à imposer des contraintes juridiques au législateur pour réduire le déficit alors qu'ils viennent de quitter le pouvoir après avoir laissé, pour la seule fois de notre histoire, le déficit structurel – hors crise, donc – de notre pays osciller, au cours de la mandature, entre 3,3 % et 4,7 % selon les années. Jamais, au cours des cinq années écoulées, le déficit structurel n'a été inférieur à 3 % ! Je comprends que, dans une telle situation, on veuille inscrire dans la Constitution que le déficit structurel doit être inférieur à 0,5 % ! Mais le fait est que seule la volonté politique permet de réduire les déficits. La seule fois où le déficit a été réduit en France, ce fut sans loi contraignante. En revanche, quel fut donc le président de la République qui, en 2007, s'en est allé demander à ses partenaires européens que la France puisse ne pas respecter les 3 % prévus par le traité de Maastricht – traité qui a une valeur supérieure à celle de la Constitution ? La situation était-elle exceptionnelle ? La croissance, à l'époque, était très forte ; mais, alors que tous les pays européens s'attachaient à réduire leur déficit, la France a pratiquement été le seul État membre de l'Union à s'affranchir de la règle commune. Un minimum de décence s'impose, collègues, pour traiter de ces questions maintenant.

**Mme Élisabeth Guigou.** J'ajoute qu'en procédant de la sorte, le président de la République de l'époque demandait à s'affranchir des règles d'or qui existent depuis vingt ans – puisque, contrairement à l'impression que vous voulez donner, vous n'avez pas inventé ce concept, qui figure et dans le traité de Maastricht et dans le pacte de stabilité de 2005. De mon point de vue, le nouveau traité, qui n'apporte pas grand-chose, était très largement superflu. Mais, en 2003, MM. Chirac et Schröder ont décidé ensemble de s'affranchir des règles d'or fixées dans le traité de Maastricht, menaçant de faire voter cet affranchissement des règles à la majorité simple. Moyennant quoi, on a évité d'envoyer Eurostat vérifier la validité des statistiques nationales fournies à la Commission européenne, et c'est ainsi qu'il a fallu attendre 2009 pour s'apercevoir que la Grèce maquillait ses statistiques. Ces turpitudes datent donc de 2003 et depuis 2002, pendant sept exercices sur dix, les règles d'or adoptées à Maastricht n'ont pas été respectées. Si l'on est venu à la définition d'une nouvelle règle, c'est qu'à partir de la fin de l'année 2011, Mme Merkel en a eu assez que son partenaire français ne respecte pas les règles d'or antérieures ; pressée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et par son opinion publique, elle a fini par exiger que la France ait les mêmes règles constitutionnelles que l'Allemagne. Je suis convaincue que si, sous M. Sarkozy, la France avait respecté les règles d'or initiales comme ce fut le cas sous M. Jospin, ce nouveau traité n'aurait pas vu le jour ; tous les responsables de la Commission européenne et allemands que j'ai rencontrés me l'ont confirmé. Il serait donc opportun, collègues de l'opposition, que vous ne vous obstiniez pas à maintenir qu'il fallait réviser la Constitution.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je serais favorable, chers collègues, à ce que le débat se recentre sur l'examen de l'amendement.

**M. Éric Woerth.** Être minoritaires nous interdirait-il d'aborder certains sujets ? Vous ignorez systématiquement l'impact de la crise et vous faites comme si nous n'avions dû affronter une récession de 2 %. M. Jospin, lui, avait bénéficié d'une croissance de 4 % dont il n'a rien fait : le déficit structurel de la France n'a pas été réduit. M. Sarkozy, en 2007, est allé discuter devant les instances européennes d'un changement de politique économique qu'il estimait nécessaire pour la société française ; il savait que des difficultés temporaires se profilaient parce que des baisses d'impôts, condition structurelle d'une hausse de la croissance française, allaient avoir lieu. Puis, malheureusement, la crise est intervenue en 2008, en France comme ailleurs. La véritable erreur, c'est l'absence de réduction du déficit structurel sous le mandat de M. Jospin.

**M. Charles de La Verpillière.** Contrairement à M. Muet et à Mme Guigou, je n'ai pas l'intention de refaire l'histoire, mais de me concentrer sur un texte appelé à régir les années à venir. M. le ministre du Budget a donc confirmé ce qu'avait dit M. le ministre de l'Économie et des finances : le respect de l'objectif d'équilibre des finances publiques passe par un engagement politique, et non juridique. Mais si ce n'est pas le texte soumis à notre examen qui garantira le respect de cet objectif, quel est l'objet de l'exercice auquel nous nous livrons en ce moment ? Vous avez fait la démonstration de l'ambiguïté de votre position, qui sus-

cite les plus grandes craintes pour l'avenir. La lecture du journal *Le Monde* d'hier ne peut qu'accroître cette inquiétude : n'y lit-on pas que nombre de hiérarques socialistes se demandent si parvenir à 3 % en 2013 n'est pas un objectif un peu prématuré ? C'est bien le risque que nous courons, et preuve est faite que le vote de la loi organique n'assurera nullement l'objectif d'équilibre des finances publiques.

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.*

#### Article 4

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

Le présent article ouvre au législateur la faculté de prévoir, en loi de programmation des finances publiques, des dispositions normatives relatives à la gestion des finances publiques et ne relevant pas du domaine exclusif de la loi de finances et de la loi de financement ou relatives à l'information et au contrôle du Parlement en ce domaine. Des dispositions de cette nature ont été prévues par les deux lois de programmation adoptées sous la précédente législature.

Le présent article tend donc à instituer un domaine facultatif que la loi de programmation partagerait avec la loi ordinaire et avec la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

#### **1. Les lois de programmation peuvent contenir des dispositions ayant une portée normative**

Comme on l'a rappelé précédemment, une loi de programmation fixe, en principe, des orientations dépourvues de portée juridique – dans le présent projet de loi, les objectifs prévus aux articles 1<sup>er</sup> et 2. Il est toutefois admis qu'elle puisse, par exception, contenir des dispositions de portée normative. Comme le dit son vice-président, le Conseil d'État a ainsi admis que « *les lois de programme et les lois de programmation puissent comporter à la fois des dispositions non normatives et des dispositions normatives.* <sup>(1)</sup> »

Cette possibilité est conditionnée au respect d'une distinction claire, au sein de la loi, des dispositions normatives et non normatives. Le Conseil d'État indique ainsi que « *afin que soient respectés les principes de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, ces deux catégories de dispositions devraient faire l'objet, d'une part, d'une présentation clairement et immédiatement identifiable, et d'autre part, d'articles, de chapitres ou de titres distincts.* »

Le **dernier alinéa** du présent article répond à cette exigence en prévoyant que les dispositions normatives doivent être « *présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles de finances publiques.* »

---

(1) Intervention de M. Jean-Marc Sauvé devant le groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, mai 2010.

Il convient de remarquer que les dispositions ainsi prévues par la loi de programmation n'auraient pas une autorité supérieure à celle des autres lois. En conséquence, tant la loi ordinaire que la loi de finances ou de financement pourront défaire ce que la loi de programmation a prévu.

## **2. La fixation de règles relatives à la gestion des finances publiques et ne relevant pas du domaine exclusif des textes financiers**

Les dispositions normatives que la loi de programmation des finances publiques pourrait prévoir portent, en premier lieu, sur **des règles relatives à la gestion des finances publiques et ne relevant pas du domaine exclusif de la loi de finances et de la loi de financement**. Elles relèveraient d'un domaine facultatif de la loi de programmation des finances publiques, partagé avec la loi ordinaire et les textes financiers.

À titre d'exemple, l'article 12 de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 prévoit une disposition d'une telle nature, à savoir l'interdiction d'emprunt à plus d'un an pesant sur la plupart des organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Du fait de l'étendue de la notion de gestion des finances publiques, mentionnée à l'article 34 de la LOLF, de telles dispositions pourraient concerner l'ensemble des organismes publics ainsi que les organismes de droit privé affectataires d'une ressource publique. Elles pourraient porter sur tout élément lié à des questions budgétaires – dépenses, recettes, solde, endettement, garanties, modalités de gestion...

La dernière phrase du premier alinéa précise que les règles peuvent porter sur « *les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.* » Une telle formulation est reprise de l'alinéa 7 de l'article 2, qui prévoit la possibilité de prévoir toute orientation relative à ces éléments. Elle a vocation à préciser, sans le limiter, le contenu des dispositions relatives à la gestion des finances publiques prévues par le présent article.

Ces règles ne pourraient toutefois relever des domaines exclusifs de la loi de finances et de la loi de financement. Définis par la LOLF et la LOLFSS, ces deux domaines découlent directement de l'article 34 de la Constitution qui prévoit, d'une part, que « *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* » et, d'autre part, que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de ses prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.* » Le présent projet de loi organique ne pourrait donc pas prévoir l'inclusion en loi de programmation de dispositions dont la Constitution prévoit la présence en loi de finances et en loi de financement.

Le domaine exclusif de la loi de finances de l'année prévu à l'article 34 de la LOLF <sup>(1)</sup> recouvre en effet les dispositions directement liées à la détermination des ressources et des charges de l'État, à savoir :

– la détermination des différentes composantes du budget de l'État – évaluations de recettes et de prélèvements sur recettes, plafonds de dépenses, affectation de recettes au sein du budget – et de son financement ;

– les autorisations en matière de perception des recettes, de dépenses au sens large – fixation des crédits, garanties, reprises de dettes – et de financement – emprunt, trésorerie ;

– les modalités d'affectation des surplus de recettes, l'affectation à une autre personne morale d'une recette établie au profit de l'État et la ratification des décrets établissant une rémunération pour services rendus.

De même, le domaine exclusif des lois de financement, prévu aux I à IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, comprend :

– la détermination de l'équilibre budgétaire – dépenses, recettes, ONDAM – pour l'année précédente, l'année en cours et l'année à venir des régimes obligatoires de base et des fonds concourant à leur financement ainsi que l'approbation de l'annexe B qui détaille ces éléments ;

– les autorisations d'emprunt ainsi que l'objectif d'amortissement de la dette sociale ;

– l'affectation d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base ainsi que la création ou la modification de « niches sociales » non compensées.

### **3. La fixation de règles en matière d'information et du contrôle du Parlement en matière de finances publiques**

Les dispositions normatives prévues en loi de programmation pourraient également porter sur le **contrôle et l'information du Parlement en matière de gestion des finances publiques**.

Des dispositions de cette nature relèvent déjà du domaine facultatif et partagé de la loi de finances <sup>(2)</sup>. La loi de financement de la sécurité sociale <sup>(3)</sup> peut

---

(1) *Le domaine exclusif des lois de finances rectificatives, prévu à l'article 35 de la LOLF, est identique à celui des lois de finances de l'année. Par ailleurs, le domaine exclusif des lois de règlement, prévu à l'article 37 de la même loi organique, porte sur la constatation des ressources et des charges budgétaires et de trésorerie ainsi que sur diverses opérations de régularisation postérieures à la clôture des comptes. Enfin, les lois spéciales mentionnées à l'article 45 de la LOLF portent uniquement sur l'autorisation de percevoir les impôts.*

(2) *La loi de finances « peut comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. » (e) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF).*

(3) *La loi de financement peut comporter des dispositions « améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale » (4° du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).*

prévoir des dispositions relatives à l'information du Parlement sur l'application des lois de financement, qui portent donc sur le champ couvert par ces dernières.

À titre d'illustration, les lois de programmation déjà adoptées ont prévu plusieurs obligations d'information du Parlement, par exemple sur l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales ou sur le bilan de la mise en œuvre de la programmation.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 54 de M. Charles de Courson, l'amendement CS 90 de M. Jean-Luc Warsmann et les amendements CS 75 et CS 76 de M. Paul Salen, qui font l'objet d'une discussion commune.*

**M. Charles de Courson.** L'article 4 ne manque pas d'étonner : comment pourrait-il, dans sa rédaction actuelle, échapper à la censure du Conseil constitutionnel ? La loi de programmation des finances publiques ne peut prévoir d'encadrer globalement les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement des administrations locales, au mépris du respect du principe de leur libre administration. Pour protéger le texte d'une censure partielle, il convient de préciser, comme le propose l'amendement CS 54, que l'encadrement ne peut se faire que collectivité locale par collectivité locale, et dans le respect de leur libre administration. Au-delà, comment le Gouvernement, qui affirme que la dépense publique locale va décroître, parviendra-t-il à cette fin sans remettre en cause le principe de la libre administration des collectivités territoriales ? Il va sans dire que la loi organique doit respecter les principes constitutionnels, et nous ne manquerons pas de soumettre le texte au Conseil constitutionnel pour qu'il en juge.

**M. le ministre.** Les lois organiques ne sont-elles pas systématiquement soumises au Conseil constitutionnel ?

**M. Jean-Luc Warsmann.** L'article 4 est proprement stupéfiant. Quel message le Gouvernement entend-il donc envoyer aux collectivités territoriales en ce début de mandature ? En l'état, il deviendrait possible, par le moyen d'un simple amendement à une loi de programmation, d'empêcher le recours à l'emprunt d'une partie des collectivités locales. Est-ce bien ce que vous voulez – par exemple, qu'une commune ne puisse plus emprunter pour construire une école, ou une communauté d'agglomération pour s'étendre ? Je n'en suis pas sûr, et c'est pourquoi je propose, par l'amendement CS 90, d'exclure les collectivités locales de ce dispositif. Alors que s'ouvrent, à votre instigation, les États généraux de la démocratie territoriale, vous portez atteinte comme jamais au principe de la libre administration des collectivités par ce dispositif. Le rapporteur en est bien conscient, qui, la semaine dernière, a posé la question aux ministres, une première fois, puis une seconde, obtenant pour toute réponse que rien ne serait prévu à ce sujet dans le projet de loi de finances initiale pour 2013. C'est loin de suffire ; le problème

est que l'article rend la mesure possible. Si ce n'est pas ce que vous souhaitez, trouvez une autre solution juridique ; sinon, vous allez mettre le feu.

**M. le ministre.** Il me faut vous quitter pour aller répondre à la première des questions posées aujourd'hui au Gouvernement en séance publique ; je vous prie de m'en excuser. Personne ne remet en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales – le Conseil constitutionnel y a veillé dans sa décision du 9 août 2012. Pour autant, nous ne saurions ignorer que le traité évoque « toutes les administrations publiques ». Vous ne pouvez d'une part nous reprocher d'édulcorer l'application du traité, d'autre part nous pousser à sortir du périmètre de la loi organique une des administrations publiques, en sachant pertinemment qu'une telle disposition serait inacceptable. Cette politique du pire m'étonne. J'ajoute que les collectivités locales s'administrent librement, certes, mais dans les conditions prévues par la loi. Il y aura donc une administration libre, dans le respect des textes – cessons de voir planer je ne sais quelle menace sur les collectivités locales. Peut-être ceux qui furent majoritaires pourraient-ils avoir un langage plus mesuré à l'égard des collectivités que celui qui fut tenu ces cinq dernières années, et ceux qui sont aujourd'hui majoritaires porter un jugement un peu plus lucide sur le comportement qu'elles ont pu avoir... Les débats y gagneraient sans doute en sérénité.

**M. Paul Salen.** Par les amendements CS 75 et CS 76, je propose de préciser, soit dans le texte même, soit dans un document annexé à la loi de programmation des finances publiques, que les dispositions prévues dans cet article ne portent pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

**M. le rapporteur.** Comme l'a rappelé le ministre, les collectivités territoriales sont libres de s'administrer, mais dans les conditions prévues par la loi ; leur liberté n'est donc pas totale, et l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales impose déjà une sorte de règle d'or pour les budgets locaux. Par ailleurs, dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel précise que le principe de la libre administration des communes doit se concilier avec les autres principes de valeur constitutionnelle, notamment le principe de bonne utilisation des deniers publics et l'objectif d'équilibre des comptes publics, et qu'il revient au législateur d'assurer cette conciliation. Sachant, outre cela, que le traité évoque l'ensemble des administrations publiques, j'exprime un avis défavorable sur les quatre amendements.

**M. Charles de Courson.** Comme l'a dit le ministre, l'amendement CS 90, en excluant certaines administrations publiques du champ de la loi, le rend incompatible avec le traité. Ce n'est pas le cas de l'amendement CS 54, par lequel je me limite à dire que le plafonnement global des dépenses, des recettes ou du recours à l'endettement des administrations locales n'est pas possible. Il n'est pas raisonnable de prévoir, comme le fait la loi de programmation compte tenu d'un taux de croissance hypothétique de 2 % corrigé du taux d'inflation, que les dépenses locales n'augmenteront plus. Comment le Gouvernement entend-il réduire les dépen-

ses locales ? Comment se fera le plafonnement des dépenses dont il est question dans cet article, alors même qu'il serait inconstitutionnel ?

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je considère que cet article n'est pas nécessaire. En le maintenant dans sa rédaction actuelle, la majorité et le Gouvernement ouvrent la possibilité pour l'Assemblée nationale de voter par amendement le plafonnement des dépenses, des recettes ou l'interdiction du recours à l'emprunt pour des catégories de collectivités locales. Ce faisant, vous inventez une mise sous tutelle qui porte atteinte comme jamais à l'article 72 de la Constitution. Demain, avec ce texte, on pourra parfaitement décider que la moitié des communes de France n'auront plus accès à l'emprunt. Cet article est une grenade dégoupillée ; la sagesse serait de le supprimer.

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CS 54, CS 90, CS 75 et CS 76.*

*Puis elle **adopte** l'article 4.*

#### *Article 5*

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

Le présent article prévoit les éléments d'information contenus dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques. Il reprend en grande partie les éléments présentés dans le rapport annexé à la dernière loi de programmation adoptée. Il les complète par des éléments nécessaires à la compréhension de l'objectif de solde structurel ainsi que par l'inclusion d'une information requise par la directive adoptée dans le cadre du « *Six-Pack* ».

Ce rapport a fait l'objet d'un vote du Parlement lors de l'examen du projet de loi de programmation pour les années 2011 à 2014. Le présent article ne prévoit pas expressément une telle approbation, ce qui exclut la possibilité de l'amender durant son examen parlementaire. Votre Commission a donc estimé que le principe de l'approbation du rapport annexé par le Parlement devait être prévu au premier alinéa de cet article.

Le 1<sup>o</sup> prévoit l'inclusion dans le rapport annexé des « *hypothèses et méthodes retenues pour établir la programmation.* » Comme on peut le constater à la lecture de la dernière loi de programmation, ces éléments renvoient au cadrage macro-économique, à savoir les prévisions relatives à la croissance du PIB, à ses différentes composantes – exportations, consommation, investissement –, à l'inflation ou à la croissance de la masse salariale.

Aux termes du 2<sup>o</sup>, le rapport annexé contiendrait « *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* » et définirait ainsi le cadrage macro-budgétaire. Le dernier rapport comprend ainsi les hypothèses de croissance de la

dépense publique détaillée par sous-secteurs d'administration publique ainsi que les prévisions de dépenses, de recettes et de solde de chacun d'entre eux.

Le 3<sup>o</sup> prévoit que le rapport annexé aux lois de programmation indique « *les réformes et mesures de nature à garantir le respect de la programmation* ». Le rapport annexé à la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 indique les mesures adoptées en matière fiscale et dans le champ de la dépense pour permettre une réduction du déficit public – par exemple, le détail des hausses d'impôts retenues ou le détail des économies décidées dans le champ de l'assurance maladie.

Il précise également les orientations et les méthodes privilégiées pour permettre, à l'avenir, le respect des objectifs budgétaires. À titre d'exemple, le dernier rapport annexé mentionne le fait que les audits menés au sein des opérateurs de l'État devraient permettre de maîtriser la dépense des organismes divers d'administration centrale ou que l'extension des nouveaux modes de rémunération des médecins limiterait la croissance des dépenses d'assurance maladie. L'impact budgétaire des pistes ainsi tracées est toutefois rarement évalué.

Le 4<sup>o</sup> permet au rapport annexé à la loi de programmation de présenter « *toute autre information utile au contrôle du respect de [la norme de dépense applicable au budget de l'État et des objectifs de dépenses de la sécurité sociale], notamment les principes permettant de comparer les montants que les lois de programmation des finances publiques prévoient aux montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale* ». Il semble donc constituer une « clause balai » couvrant toute information relative à la dépense de l'État et des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. À titre d'exemple, le rapport annexé à la dernière loi de programmation adoptée est consacré en grande partie à la programmation pluriannuelle des dépenses de l'État.

Le 5<sup>o</sup> tend à l'introduction dans le rapport annexé à la loi de programmation des « *projections de finances publiques à politique inchangée* » ainsi que de « *la description des politiques envisagées pour atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en comparaison de ces projections.* » Il transpose une disposition de la directive 2011/85/UE qui prévoit que les cadres budgétaires à moyen terme comprennent « *une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées.* <sup>(1)</sup> »

Les projections de finances publiques à politique inchangée, déjà incluses dans les programmes de stabilité, n'étaient pas indiquées par les premiers rapports annexés. La description des politiques permettant le respect des objectifs

---

(1) Article 9 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

budgétaires semble de même nature que l'information prévue au 3° du présent article.

La directive précitée prévoit d'autres obligations d'information en matière budgétaire. A titre d'exemple, son article 14 prévoit une information annuelle sur le solde des « *organismes et fonds des administrations publiques qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires au niveau des sous-secteurs* ». On peut ainsi penser que cette disposition couvre les nombreux organismes divers d'administration centrale, dont beaucoup sont opérateurs de l'État et qui peuvent dégager des déficits non négligeables – par exemple, le Commissariat à l'énergie atomique – ou porter des engagements financiers de plusieurs milliards d'euros – par exemple, l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) ou la Société des prises de participation de l'État (SPPE).

Aux termes du 6°, le rapport annexé à la loi de programmation contiendrait désormais un nouvel élément d'information, à savoir une « *trajectoire d'effort structurel... ainsi qu'une décomposition de l'effort structurel par sous-secteur d'administration publique.* » L'effort structurel s'analyse comme la diminution du solde structurel due à des mesures discrétionnaires prises par les pouvoirs publics. Il est composé de la somme :

– des hausses de prélèvements obligatoires ;

– et de l'économie sur la dépense publique, calculée comme l'écart entre le montant effectif de la dépense et le montant qui aurait été constaté si la dépense avait cru au rythme de la croissance potentielle du PIB.

L'effort structurel constitue une notion centrale pour apprécier l'impact de la politique budgétaire sur les fondamentaux des finances publiques. **Alors que le déficit structurel demeure en partie impacté par des éléments que les pouvoirs publics ne maîtrisent pas<sup>(1)</sup>, l'effort structurel dépend exclusivement de ceux-ci.**

Par ailleurs, la décomposition de l'effort structurel entre économies sur la dépense et hausse de prélèvements obligatoires permet d'apprécier la répartition de l'effort de consolidation budgétaire entre dépenses et recettes. Une telle répartition ne peut être directement appréciée au regard des taux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires car ceux-ci dépendent en grande partie de l'évolution du PIB et de l'élasticité des recettes à la croissance. A cet égard, on peut noter qu'une telle information aurait été utile pour apprécier la réalité de la politique budgétaire menée à la fin de la XIII<sup>e</sup> législature – le Gouvernement d'alors prétendant que l'effort de consolidation reposait principalement sur des économies sur la dépense alors qu'il était dû en grande partie à des hausses d'impôts.

---

(1) À savoir notamment une éventuelle surréaction à la croissance des prélèvements obligatoires située à un niveau différentes de la moyenne sur laquelle se fonde le calcul du solde structurel. Pour plus de précisions sur ce point, se référer aux observations sous l'article 1<sup>er</sup>.

Votre Commission a estimé que les modalités de calcul de l'effort structurel doivent être précisées dans le rapport annexé. Le calcul de l'effort en dépense, en particulier, repose sur une hypothèse de croissance potentielle dont le niveau peut faire varier celui de l'effort structurel.

Enfin, le 7<sup>o</sup> dispose que le rapport annexé à la loi de programmation indique « *les hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à la trajectoire de finances publiques.* » Cette novation se comprend au regard du rôle central que tiendra désormais le solde structurel dans la programmation budgétaire. Son niveau dépend en effet de l'hypothèse de croissance potentielle retenue pour le calculer <sup>(1)</sup>. En conséquence, la trajectoire de solde structurel prévue à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi sera sensible aux évaluations du PIB potentiel et de sa croissance. Le déficit structurel et l'ajustement budgétaire à réaliser seront d'autant plus faibles que l'hypothèse de croissance potentielle sera élevée. Dans ces conditions, une information précise sur celle-ci paraît bienvenue.

Votre Commission a complété le contenu du rapport annexé avec l'objectif de garantir la bonne information du Parlement une notion économique tenant une place prépondérante dans les orientations pluriannuelles fixées par le loi de programmation.

Le solde structurel constitue, en effet, le cœur de la loi de programmation puisque l'objectif de moyen terme mentionné par le TSCG est un objectif de cette nature. Ses modalités de calcul sont toutefois complexes et reposent sur différentes hypothèses qui doivent être explicitées. Votre Commission a donc inséré un 8<sup>o</sup> tendant à prévoir que le rapport annexé détaille les modalités de calcul du solde structurel pour que le Parlement soit en mesure de porter une appréciation sur l'estimation qu'en fait le Gouvernement.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 122 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le présent amendement a pour objet de soumettre à l'approbation du Parlement le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

**M. Charles de Courson.** Sur le fond, je suis d'accord, mais cette disposition est déjà prévue par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de programmation.

**M. le rapporteur.** Il vaut mieux l'inscrire dans la loi organique.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Pour plus de précisions sur ce point, se référer aux observations relatives à l'article 1<sup>er</sup>.

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS 12 et CS 13 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 123 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit là encore de compléter l'information du Parlement en faisant préciser par sous-secteurs le solde et l'endettement des administrations publiques.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS 14 et CS 15 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CS 124 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dès lors que l'effort structurel est intégré au corps de la loi, le rapport annexé doit présenter uniquement sa décomposition par sous-secteurs des administrations publiques, les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel, ainsi que les modalités de calcul de l'effort structurel.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'amendement CS 68 de M. Gilles Carrez **n'a plus d'objet.***

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CS 19 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CS 125 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Même si le ministre a précisé ce matin que ce qui prêtait à interprétation, ce n'était pas la notion de solde structurel, mais le calcul de la croissance du PIB potentiel, je propose que le Gouvernement indique dans le rapport annexé les raisons qui ont guidé son choix des hypothèses de calcul du solde structurel. À la suite de la discussion de ce matin, on pourrait toutefois supprimer la fin de l'amendement, qui fait référence à l'évaluation de la Commission européenne.

**M. Gilles Carrez.** Ce serait raisonnable, car on peut difficilement écrire dans la loi organique que l'on retient des hypothèses de calcul différentes de celles de la Commission européenne !

**M. Charles de Courson.** Ce serait d'ailleurs en contradiction avec notre volonté d'harmonisation des règles européennes...

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Je suis favorable à cette suppression, mais pour des raisons diamétralement opposées : rien dans le traité ne nous oblige

à nous référer au calcul fait par la Commission européenne, ni même à en tenir compte.

**M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget.** Le consensus qui se dégage convient au Gouvernement.

**M. le rapporteur.** En conséquence, je modifie l'amendement en ce sens.

*La Commission adopte l'amendement CS 125 ainsi rectifié.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 82 de M. François de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Il convient de ne pas restreindre les critères d'évaluation d'un pays à l'équilibre des finances publiques. Mon amendement vise à introduire dans le rapport annexé les prévisions en termes de respect des engagements pris dans le cadre du paquet « climat-énergie » et de la Conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya.

**M. le rapporteur.** La rédaction de votre amendement manque de précision...

**M. le ministre.** De toute façon, je ne crois pas qu'une telle disposition ait sa place dans la loi organique, d'autant plus que les renseignements souhaités sont déjà portés à la connaissance du Parlement par des documents de politique transversale ou par des documents annuels de performance. Je vous suggère donc de retirer votre amendement – quitte à ce que, dans la prochaine loi de finances, vous demandiez la réunion de l'ensemble de ces informations dans un seul rapport.

**M. François de Rugy.** C'est un raisonnement étonnant que d'affirmer que la politique budgétaire et fiscale n'a aucun lien avec la lutte contre le changement climatique ! D'ailleurs, il me semble que le discours du président de la République à la conférence environnementale n'allait pas dans ce sens...

**M. le ministre.** Suivant cette logique, on pourrait tout aussi bien inclure dans le rapport des informations sur la politique industrielle, sur la politique sportive, sur la politique éducative, bref, sur toutes les politiques publiques ! Je ne crois pas qu'il faille s'engager dans cette voie.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

*Article 5 bis (nouveau)*

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

Le présent article prévoit que le principe de sincérité applicable aux textes financiers le soit également aux lois de programmation des finances publiques.

Dans sa décision du 9 août 2012<sup>(1)</sup>, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il contrôlerait les lois de programmation des finances publiques au regard de ce principe, en se fondant notamment sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques<sup>(2)</sup>.

De la même manière que le législateur organique avait, en 2001, inclus dans la LOLF un principe de sincérité applicable aux lois de finances, qui avait été préalablement dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, votre Commission a tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 en définissant un principe de sincérité applicable aux lois de programmation des finances publiques.

Le principe de sincérité est applicable aux lois de finances en vertu de l'article 32 de la LOLF, qui dispose que « *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.* » Il s'applique également aux lois de financement sur le fondement du 2<sup>o</sup> du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale – la loi de financement devant déterminer « *pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible.* »

Le Conseil constitutionnel a estimé que « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.* »<sup>(3)</sup> Elle donne lieu à une appréciation générale et tient compte des « *aléas* » inhérents aux prévisions de recettes ou des « *incertitudes particulières* » liées à une situation économique dégradée<sup>(4)</sup>.

À ce jour, aucune loi de finances ou de financement n'a été censurée sur le fondement de l'insincérité. Le Conseil constitutionnel a toutefois exigé que certaines irrégularités soient corrigées dans la plus prochaine loi de finances – par exemple, des évaluations de fonds de concours à corriger<sup>(5)</sup> ou le classement

---

(1) *Décision n° 2012-653 DC relative au TSCG.*

(2) *Considérant 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 ».

(3) *DC n°2001-448 du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, considérant 60.*

(4) *DC n° 2009-599 du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010.*

(5) *DC n° 96-395 du 30 décembre 1997 relative à la loi de finances pour 1998.*

erroné des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux en recettes non fiscales <sup>(1)</sup>.

Le contrôle effectué par le Conseil constitutionnel sur la sincérité des prévisions des textes financiers est donc relativement souple et n'a, à ce jour, jamais abouti à la censure d'un texte. Il doit être distingué de celui porté sur la sincérité des lois de règlement, auquel fait référence l'article 47-2 de la Constitution, pour lesquelles il exige « *l'exactitude des comptes* » <sup>(2)</sup>.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 126 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans sa décision du 9 août dernier, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il examinerait la conformité des lois de programmation des finances publiques au principe de sincérité qui s'applique déjà aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Mon amendement tend à ce que la loi organique le prévoie expressément.

**M. Gilles Carrez.** Est-ce bien utile ? Qui plus est, l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit déjà l'application du principe de sincérité.

**M. Charles de Courson.** Cet amendement me semble en effet satisfait par la LOLF et par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Par respect pour le Conseil constitutionnel, il vaudrait mieux le retirer.

**M. Charles de la Verpillière.** La sincérité budgétaire est un principe constitutionnel : qu'il soit ou non mentionné dans la loi organique n'empêchera pas le Conseil d'exercer son contrôle.

**M. le rapporteur.** Une disposition similaire ayant été inscrite dans la LOLF, le parallélisme des formes me semble devoir s'appliquer.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Ce n'est pas parce qu'un jour on a commis une erreur qu'il faut la reproduire ! Que le législateur écrive que la loi doit être sincère est assez comique... Nous devrions nous en tenir à la dernière phrase.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) DC n° 2009-585 du 6 août 2009 relative à la loi de règlement des comptes pour 2008.

(2) DC n° 2001-448 du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances, considérant 61.

*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**

Le présent article propose d'ajouter un article liminaire aux lois de finances de l'année et aux lois de finances rectificatives, présentant un tableau de synthèse permettant de contrôler l'évolution des soldes structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques (APU) par rapport aux orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Ce faisant, le présent article élargit le champ de certaines lois de finances à des données relatives à toutes les administrations publiques ainsi que leur domaine obligatoire, sans toutefois porter atteinte à l'architecture traditionnelle bipartite de ces lois. L'objectif du présent article est d'offrir au Parlement un nouvel outil de pilotage de l'ensemble des finances publiques.

**1. L'élargissement du champ des lois de finances initiales et des lois de finances rectificatives à l'ensemble des administrations publiques**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Sont considérées comme des lois de finances la loi de finances de l'année – traditionnellement appelée loi de finances initiale – les lois de finances rectificatives, la loi de règlement et les lois prévues à l'article 45 de la LOLF <sup>(1)</sup>.

Par définition, le champ des lois de finances ne concerne que l'État et non les autres sous-secteurs d'administration, au sens de la comptabilité nationale, que sont : les organismes divers d'administrations centrales (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO) <sup>(2)</sup>.

Le présent article a donc vocation à élargir le champ de certaines lois de finances – initiales et rectificatives – à une dimension couvrant l'ensemble des APU – à l'instar du champ des lois de programmation des finances publiques. Cette innovation majeure n'aurait cependant qu'une portée limitée : seul un article de ces lois de finances serait concerné afin de présenter un tableau de synthèse permettant de contrôler l'évolution des soldes structurel et effectif de l'ensemble des APU par rapport aux orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques.

---

(1) Il s'agit des procédures exceptionnelles permettant à l'État de disposer des éléments essentiels de la loi de finances de l'année pour le début de l'exercice.

(2) Pour plus de détails sur la définition des administrations publiques et leur décomposition par sous secteur, voir le commentaire de l'article premier.

Comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, cet élargissement du champ de ces lois de finances à des données concernant toutes les APU répond à un souci de simplification de la procédure administrative et parlementaire en évitant de présenter un texte autonome, dont le contenu serait le même que celui prévu par le présent article, s'ajoutant aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, et le cas échéant, au projet de loi de programmation des finances publiques <sup>(1)</sup>.

Le choix d'élargir le champ de certaines lois de finances, plutôt que celui des lois de financement de la sécurité sociale par exemple, s'explique quant à lui pour des raisons calendaires. Il permet au Parlement d'actualiser, jusqu'au dernier moment, la trajectoire de solde de l'année, la loi de finances de l'année étant le dernier texte adopté au cours de la procédure budgétaire. Le Parlement peut ainsi se prononcer sur un article stabilisé de la loi de finances de l'année, qui prendra en compte la totalité des décisions budgétaires votées pour l'année à venir.

## **2. L'élargissement du domaine obligatoire des lois de finances de l'année et des lois de finances rectificatives**

En introduisant un article liminaire aux lois de finances de l'année et lois de finances rectificatives présentant des données relatives à toutes les APU, le présent article élargit le domaine obligatoire de la loi de finances de l'année mentionné à l'article 34 de la LOLF.

En énumérant les dispositions que ces deux parties comportent de manière obligatoire ou optionnelle, exclusive ou partagée, l'article 34 de la LOLF figure parmi les dispositions les plus contraignantes de la loi organique : il donne à la loi de finances un périmètre strictement délimité, de manière à la protéger non seulement de ses propres incursions dans un domaine extérieur à son objet (les dispositions « cavalières » <sup>(2)</sup>), mais aussi contre les incursions d'autres textes dans le domaine qui lui est réservé.

L'élargissement du domaine obligatoire de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives par une loi organique, autre que la LOLF, tel que proposé par le présent article, a déjà été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans une décision portant sur la loi organique n° 2011-918 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française <sup>(3)</sup>.

**Votre Commission a néanmoins considéré utile d'assurer la coordination entre le présent texte et la LOLF afin que l'ensemble des dispositions relatives aux lois de finances soit prévu par la LOLF de façon à clarifier les règles applicables aux lois de finances (article 17 A nouveau).**

---

(1) Selon une pratique constante depuis 2009, le projet de loi de programmation des finances publiques a toujours été déposé en parallèle du projet de loi de finances de l'année.

(2) C'est à dire les dispositions ne relevant ni du domaine exclusif ni du domaine autorisé des lois de finances tels que définis par l'article 34 de la LOLF.

(3) Voir les considérants 19 et 20 de la décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011.

### **3. Le maintien de l'architecture bipartite traditionnelle des lois de finances**

L'introduction d'un article « liminaire » aux lois de finances de l'année et lois de finances rectificatives à des données concernant toutes les APU ne vise pas, *a priori*, à remettre en cause l'architecture traditionnelle des lois de finances définie par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 34 de LOLF.

L'article 34 de la LOLF réaffirme en effet les grands principes régissant le contenu des lois de finances depuis la fin de la IV<sup>e</sup> République : le budget de l'État fait l'objet d'une loi unique, présentée en deux parties distinctes, permettant d'organiser la discussion budgétaire autour d'un équilibre qui, en fixant, en fin de première partie, l'évaluation des recettes et le montant du solde budgétaire, définit un plafond de dépenses que la deuxième partie doit respecter.

Si l'intention du Gouvernement vise à ne pas remettre en cause cette architecture traditionnelle, **votre Commission a néanmoins préférer clarifier ce point en adoptant, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement modifiant le premier alinéa de l'article 34 de la LOLF et précisant que : « Outre l'article liminaire mentionné à l'article 6 de la loi organique n<sup>o</sup> relative à la programmation et à la gouvernance des finances publique, la loi de finances de l'année comporte deux parties distinctes »**. Dès lors que le dernier alinéa de l'article 35 de la LOLF précise que « *Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année (...)* », celles-ci comporteraient nécessaire l'article liminaire mentionné par le présent article.

Votre Commission a par ailleurs considéré qu'il n'était pas opportun de conditionner la mise en discussion de la première partie de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives à l'adoption préalable de l'article liminaire mentionné dans le présent article, à l'instar de la condition posée par l'article 42 de la LOLF conditionnant la mise en discussion de la deuxième partie de la loi de finances à l'adoption préalable de la première partie. Cette condition procédurale s'opposerait en effet à la nécessité de pouvoir modifier cet article liminaire jusqu'à la fin de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de finances.

### **4. Un nouvel outil de pilotage des finances publiques à destination du Parlement**

L'article liminaire introduit par le présent article doit permettre au Parlement d'approuver un tableau de synthèse indiquant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'année pour l'ensemble des administrations publiques.

Le présent article entend ainsi garantir, tout au long du processus budgétaire national, le plein respect et la stricte observance de l'objectif à moyen

terme et des orientations de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques en vigueur, conformément à la deuxième branche de l'alternative posée par le paragraphe 2 de l'article 3 du TSCG.

Par conséquent, bien que la loi de programmation des finances publiques n'ait pas une autorité supérieure à celles des lois financières et ne soit pas juridiquement contraignante, le présent article constitue l'un des outils permettant au Parlement de contrôler l'évolution du solde des administrations publiques par rapport aux orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Parmi les éléments qui devront figurer dans le tableau de synthèse, le présent article prévoit deux cas de figure :

- La loi de finances de l'année et la loi de finances rectificative devront, aux termes de l'alinéa premier, comporter un tableau de synthèse retraçant l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif, pour l'année sur laquelle elles portent, de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant le passage de l'un à l'autre.

Ce tableau de synthèse permettra donc de comparer les prévisions retenues par la loi de finances de l'année ou la loi de finances rectificative, pour l'année à laquelle elles se rapportent, par rapport aux orientations de solde définies par la loi de programmation des finances publiques pour l'année considérée.

L'**alinéa 3** du présent article précise d'ailleurs qu'est présenté, le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques. La mention « *le cas échéant* » signifie également qu'un tel écart éventuel n'est présenté qu'à la condition d'une loi de programmation des finances publiques en vigueur<sup>(1)</sup>. La dite présentation devra naturellement inclure les commentaires et analyses justifiant les écarts éventuels des soldes d'exécution et de prévision, notamment dans le rapport annexé mentionné à l'article 7 pour ce qui concerne les prévisions.

Concrètement, dans l'hypothèse de l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques relative aux années 2012 à 2017 et d'une loi de finances pour 2013, une éventuelle loi de finances rectificative pour 2013 devra présenter, dans un article liminaire avant la première partie, un tableau de synthèse qui pourrait être le suivant :

**TABLEAU DE SYNTHÈSE FIGURANT DANS LA PARTIE LIMINAIRE D'UNE LFR POUR 2013**

APU	Prévision de la LPFP 2012-2017 concernant l'année 2013	Prévision de la LFR concernant l'année 2013
<b>Solde structurel</b>		
Mesures ponctuelles et temporaires		
Solde conjoncturel		
Solde effectif		

(1) L'adoption d'une loi de programmation des finances publiques n'étant qu'une faculté pour le Parlement.

• Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année devra en outre présenter des informations complémentaires mentionnées à l'**alinéa 2** du présent article. Il s'agit des soldes structurel et effectif 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.

Concrètement, le tableau de la loi de finances pour l'année n présentera donc les résultats de l'année N-2, les prévisions d'exécution de l'année N-1 et celles de l'année N.

Par exemple, dans l'hypothèse de l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques relative aux années 2012 à 2017, l'article liminaire de la loi de finances pour 2015, présentée à l'automne 2014 au Parlement, devra présenter un tableau qui pourrait prendre la forme suivante :

**TABLEAU DE SYNTHÈSE FIGURANT DANS L'ARTICLE LIMINAIRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2015**

APU	LPFP 2013	Exécution 2013	Écart par rapport à la LPFP 2013	LPFP 2014	Prévision d'exécution 2014	Prévision d'écart par rapport à la LPFP 2014	LPFP 2015	LFI 2015
<b>Solde structurel</b>								
Mesures ponctuelles et temporaires								
Solde conjoncturel								
Solde effectif								

Le présent article permet ainsi au Parlement de disposer, au moment du vote du projet de loi de finances de l'année, d'un outil permettant de contrôler, tant en prévision qu'en exécution, l'évolution de la trajectoire de soldes des administrations publiques par rapport aux orientations définies par la loi de programmation des finances publiques, et, le cas échéant, d'évaluer les éventuels écarts à ces orientations, conditionnant le déclenchement du mécanisme de correction prévu par l'article 16 du présent projet de loi organique <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CS 20, CS 21, CS 22, CS 23 et CS 24 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 6 ainsi modifié.*

(1) Voir le commentaire de l'article 16.

*Article 6 bis (nouveau)*

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

À l'initiative de votre rapporteur et du président de la commission des Finances, votre Commission a adopté un article additionnel visant à introduire dans la loi de règlement un article liminaire présentant des données relatives à l'ensemble des administrations publiques.

**Désormais, la loi de règlement comprendra donc un article liminaire présentant tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elle porte, l'exécution du solde structurel et du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, et le cas échéant l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la programmation des finances publiques.**

La loi de règlement constitue en effet le moment privilégié d'examen, par le Parlement, des écarts entre les prévisions de la loi de finances de l'année et l'exécution budgétaire. Dès lors que la loi de finances de l'année et d'éventuelles lois de finances rectificatives, comportent un tableau de synthèse, retraçant des prévisions concernant l'ensemble des administrations publiques, la loi de règlement doit être l'occasion d'en contrôler la réalisation.

L'évaluation *ex post* de la trajectoire de solde de l'ensemble des administrations publique est ainsi conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF puisque le V de l'article 37 de la LOLF précise que : « *La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Votre Commission a par ailleurs adopté un amendement assurant la coordination avec l'article 37 de la LOLF qui précise le contenu des lois de règlement (article 17 A *nouveau*).

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 63 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement, cosigné par le président de la commission des Finances et par moi-même, tend à revaloriser et à élargir le débat relatif à la loi de règlement. Il permettra d'obtenir de la part du Gouvernement des explications sur d'éventuels écarts aux soldes prévus par la loi de finances et par la loi de programmation des finances publiques.

**M. Gilles Carrez.** L'article 16 du projet de loi organique prévoit de discuter de ces écarts lors du débat d'orientation budgétaire ; nous proposons de le faire dès l'examen de la loi de règlement. Nous vous soumettrons le nouvel échéancier à l'occasion d'un amendement à l'article 16.

*L'amendement est adopté.*

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**

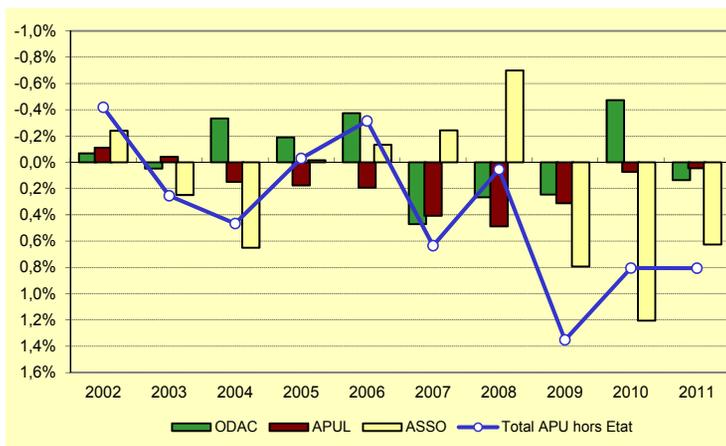
Le **premier alinéa** du présent article prévoit la création d'un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année présentant, pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel et du solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec leur décomposition par sous-secteur d'administrations publiques, ainsi que les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.

Il faut en effet rappeler qu'en dehors même des objectifs que la loi de finances entend assigner respectivement à l'État, le respect de la trajectoire de soldes effectif et structurel pour parvenir à l'objectif de moyen terme défini par loi de programmation des finances publiques repose, pour une part substantielle, sur une évolution positive des comptes des autres administrations publiques : organismes divers d'administration centrale (ODAC), administrations locales (APUL) et administrations de sécurité sociale (ASSO) <sup>(1)</sup>.

Le graphique ci-après permet ainsi de constater la part de responsabilité des autres sous-secteurs d'administration à l'évolution du solde effectif de la France depuis 2002 :

**ÉVOLUTION DU DÉFICIT EFFECTIF DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AUTRES QUE L'ÉTAT DEPUIS 2002**

En % de PIB



N.B. : Le signe « + » désigne un besoin de financement, le signe « - » désigne une capacité de financement.

Par conséquent, l'effort structurel annuel, entendu comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel, devrait être partagé par l'ensemble des sous-secteurs

(1) Tels que les régimes complémentaires, l'assurance chômage ainsi que les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) – les hôpitaux principalement.

d'administration, et dans l'idéal proportionnellement à leur responsabilité respective à l'évolution du solde public.

La détermination de l'effort structurel annuel décidé par le Parlement dans le cadre des lois de finances (effort demandé à l'État), et des lois de financement de la sécurité sociale (effort demandé aux régimes obligatoires de base), suppose au préalable de disposer d'une information complète et à jour de l'évolution du solde structurel et du solde effectif de l'ensemble des APU et de sa décomposition par sous-secteur d'administration, pour l'année concernée, par rapport aux orientations fixées par la loi de programmation des finances publiques.

L'information du Parlement sur ces sujets est donc essentielle, de même qu'il est essentiel de connaître les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel <sup>(1)</sup>.

L'objectif du présent article est donc parfaitement louable.

**Toutefois, votre Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire de créer un nouveau document budgétaire dès lors qu'il est possible de compléter le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) d'ores et déjà prévu par le I de l'article 50 de la LOLF.**

En effet, le RESF comprend, d'une part, « *la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquels est établi le projet de loi de finances de l'année* ». D'autre part, il « *présente et explicite notamment 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* ». Par conséquent, le RESF présente déjà une évaluation du solde structurel et du solde public de l'ensemble des APU et sa décomposition par sous-secteurs sur l'ensemble de la période de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il comporte également des éléments sur l'effort structurel de l'ensemble des APU et sa décomposition par sous-secteurs <sup>(2)</sup>.

**L'amendement adopté par votre Commission conduira donc à ce que le RESF soit complété afin d'explicitier le passage entre la notion de solde structurel et d'effort structurel <sup>(3)</sup>. Votre Commission a d'ailleurs veillé à assurer la coordination avec l'article 50 de la LOLF à l'article 17 A nouveau.**

---

(1) Voir sur ce point le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

(2) Voir par exemple la fiche n°8 consacrée à la programmation pluriannuelle des finances publiques 2013-2015 dans le RESF annexé au projet de loi de finances 2012 et plus encore la mise à jour du RESF publiée en novembre 2012.

(3) À noter que votre Commission a par ailleurs adopté un amendement, présenté par votre rapporteur, ayant pour objet de fusionner, au sein du rapport économique, social et financier prévu à l'article 50 de la LOLF,

Le **second alinéa du présent article** prévoit, lui aussi, un nouveau rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année présentant, pour l'année considérée, l'évaluation de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Ce rapport a vocation à compléter les informations présentées dans le rapport mentionné au premier alinéa du présent article – qui présentera ces données pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO) – pour se concentrer sur *« l'évaluation de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale pour l'année considérée »*.

Il faut en effet rappeler que le périmètre institutionnel de la loi de financement de la sécurité sociale est plus resserré que celui correspondant au sous-secteur des ASSO. En application de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, le premier ne couvre en effet que les régimes obligatoires de base, et les organismes concourant à leur financement (Fonds de solidarité vieillesse – FSV), à l'amortissement de leur dette (Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (Fonds de réserve pour les retraites – FRR) ainsi que les organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA).

Il n'en demeure pas moins que les dépenses des régimes obligatoires de base représentent en 2012 plus de 75 % des dépenses des ASSO (soit 427,5 milliards d'euros sur 545 milliards d'euros) et près de 40 % des dépenses publiques. L'information du Parlement sur l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel annuel demandé aux régimes obligatoires de base est donc essentielle.

**Néanmoins, votre Commission a estimé qu'il était, là encore, inutile de créer un nouveau rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale dès lors que le I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit déjà d'accompagner le projet de loi de financement de la sécurité sociale 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 ».**

Ce rapport est en pratique l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cette annexe est approuvée par le Parlement lors du vote de la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général

---

*plusieurs rapports existants et relatifs à certains aspects spécifiques des comptes publics, à savoir le rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52 de la même loi, le rapport sur les dépenses publiques d'initiative gouvernementale, le rapport sur les organismes ne relevant pas du champ de la loi de finances et de la loi de financement prévu à l'article 18 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et le rapport sur les collectivités territoriales prévu à l'article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (voir l'article 17 B nouveau).*

pour l'année à venir de la loi de financement de la sécurité sociale, en application du 1° du C du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Il présente déjà le solde effectif des régimes obligatoires de base, ventilé par branche, pour les quatre années à venir, dont l'année à laquelle se rapporte la loi de financement de la sécurité sociale.

**Votre Commission a donc estimé préférable d'enrichir le contenu de l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une évaluation annuelle de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. En conséquence, elle a pris soin d'assurer la coordination avec l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale à l'article 17 A nouveau.**

\*  
\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 127 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'une mesure de simplification. Il ne me semble pas nécessaire de créer un nouveau rapport annexé au projet de loi de finances pour informer le Parlement sur les prévisions d'effort structurel et de solde effectif, dans la mesure où le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières mentionné à l'article 50 de la LOLF présente déjà les perspectives d'évolution de solde de l'ensemble des administrations publiques pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet. Il suffit donc de compléter le rapport économique, social et financier (RESF) des informations visées au I de l'article 7. Préservons les arbres de nos belles forêts !

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS 25, CS 26 et CS 27 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CS 128 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Pour les mêmes raisons que précédemment, cet amendement propose de compléter l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale par une évaluation de l'effort structurel des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CS 29 du rapporteur.*

*Enfin, elle adopte l'article 7 modifié.*

## **Après l'article 7**

*La Commission examine l'amendement CS 55 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution indique que les lois de programmation des finances publiques ont un objectif de retour vers l'équilibre financier. Au vu de cette rédaction, on peut se demander si la loi de programmation ne s'impose pas aux actes budgétaires et, par conséquent, si le Conseil constitutionnel n'a pas le pouvoir de contrôler l'adéquation des seconds avec la première. Mon amendement tend à ce que la loi organique le prévoie explicitement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Le législateur organique ne peut pas créer une hiérarchie entre les lois de programmation, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Il ne peut pas non plus dicter les modalités de son contrôle au Conseil constitutionnel. Enfin, dans sa décision du 9 août 2012, ce dernier a précisé qu'il tiendrait compte de l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

**M. le ministre.** Je suis d'accord avec le rapporteur. Dans sa décision du 9 août, le Conseil constitutionnel rappelle que notre ordre juridique ne confère aucune primauté aux lois de programmation sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Les procédures mises en place par le présent projet de loi organique me semblent suffisamment contraignantes.

**M. Charles de Courson.** Le Conseil constitutionnel a affirmé qu'il était chargé de contrôler la conformité des lois de programmation à la Constitution, mais il ne s'est pas prononcé sur la hiérarchie des textes. Si la loi de programmation était au même niveau que les actes budgétaires, ce serait une source de désordre juridique – du moins au regard de l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques.

D'autre part, une loi de programmation qui ne prévoirait pas le retour à l'équilibre serait-elle conforme à la Constitution ?

**M. Dominique Lefebvre.** Au-delà de son caractère superfétatoire par rapport à la décision du Conseil et au débat de ce matin, la fin de cet amendement pose problème : l'avis du Haut Conseil ne doit en aucun cas avoir un caractère prescriptif !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il n'appartient pas au législateur organique de définir la hiérarchie des normes ; il faudrait une révision constitutionnelle !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 56 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Cet amendement vise à inscrire dans la loi organique des éléments contenus dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 août dernier.

L'interprétation de Mme Bechtel n'est pas exacte, car l'article 34 de la Constitution mentionne les lois de programmation en précisant que leur objectif est de revenir à l'équilibre des finances publiques : cette phrase pourrait être interprétée comme une volonté du législateur constitutionnel de créer une hiérarchie des normes ; toutefois, ce n'est ni à vous ni à moi, mais au Conseil constitutionnel, d'en décider. Tel est d'ailleurs l'objet du présent amendement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : nous n'avons pas à dicter au Conseil constitutionnel les modalités de son contrôle !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CS 57 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Si nous adoptons l'un ou l'autre de ces amendements, le Conseil constitutionnel serait obligé de se prononcer sur le sujet – ne serait-ce que pour justifier son éventuelle censure !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le Conseil fera ce qu'il veut.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, toujours.

*La Commission rejette l'amendement.*

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> BIS (nouveau)

### **Dispositions relatives au dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes**

#### *Article 7 bis (nouveau)*

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

Votre Commission a adopté un amendement destiné à **pérenniser l'implication du Parlement dans les processus européens de dialogue économique et budgétaire** en réaffirmant la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat d'organiser des débats sur les documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes dans le cadre du semestre européen.

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. Le semestre européen se déroule selon le calendrier suivant : fin novembre, la Commission européenne

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 européenne présente ses propositions d'avis et éventuellement des recommandations sur chaque programme national ; en juin ou début juillet, le Conseil européen examine ces recommandations puis les adopte formellement. Par ailleurs, deux autres règlements européens en cours d'adoption, dits « *Two-Pack* », proposent d'établir un échange formalisé sur les projets de budgets nationaux, à l'automne.

Afin d'associer le Parlement français à la réalisation du semestre européen, le présent article rappelle donc la possibilité d'organiser, à tout moment de l'année, un débat sur les documents échangés entre les institutions européennes et le Gouvernement.

\*

\* \*

*La Commission aborde l'amendement CS 119 de Mme Élisabeth Guigou.*

**Mme Marietta Karamanli.** Cet amendement tend à introduire dans le texte une subdivision relative au dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes.

En 2011, un « semestre européen pour la coordination des politiques économiques » a été institué ; dans ce cadre, il est prévu plusieurs étapes de dialogue entre les gouvernements et les institutions européennes. Nous souhaiterions que le Parlement soit davantage impliqué dans ce processus. Si, depuis 2001, nous avons eu la possibilité de débattre à plusieurs reprises de ces questions dans l'hémicycle, il serait bon de pérenniser le dispositif en l'inscrivant dans la loi organique. Le Parlement européen a d'ailleurs proposé que les programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme soient examinés par les parlements nationaux.

**M. le rapporteur.** Cet amendement répond à une louable intention, mais je ne suis pas certain qu'il trouve sa place dans la loi organique. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

**M. Gilles Carrez.** C'est un cavalier.

*La Commission adopte l'amendement.*

## CHAPITRE II

### Dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques

#### Article 8

##### Création d'un Haut Conseil des finances publiques

Le présent article tend à créer un organisme indépendant, dénommé « *Haut Conseil des finances publiques* », présidé par le Premier président de la Cour des comptes et placé auprès de cette dernière.

#### 1. Le principe de la création d'un nouvel organisme

La création du Haut Conseil des finances publiques est une conséquence indirecte du TSCG, dont l'article 3 stipule que le mécanisme de correction des écarts à la règle d'équilibre structurel <sup>(1)</sup> doit inclure des dispositions relatives au « *rôle et [à] l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier* » le respect de cette règle.

Dans sa décision du 9 août dernier, le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que « *le législateur organique peut, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité prennent effet (...) adopter des dispositions (...) relatives, notamment, (...) aux institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire* ». En outre, anticipant sur son rôle de contrôle de la constitutionnalité des lois financières <sup>(2)</sup> dans le contexte normatif renouvelé par le TSCG, le Conseil constitutionnel a précisé qu'« *il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place* » <sup>(3)</sup>.

La référence à une institution indépendante chargée de surveiller la politique budgétaire des États membres figure également, plus ou moins explicitement, dans plusieurs règles de droit dérivé de l'Union européenne. C'est par exemple le cas :

– à l'article 3 du règlement portant volet « préventif » du Pacte de stabilité et de croissance de 1997 qui, depuis sa modification en 2011, dispose que les prévisions macroéconomiques et budgétaires figurant dans les programmes de stabilité de chaque État « *sont comparées avec les prévisions les plus récentes de la Commission [européenne] et, le cas échéant, celles d'autres organes indépendants* » <sup>(4)</sup> ;

---

(1) Mécanisme de correction prévu au chapitre III du présent projet de loi organique.

(2) On vise ici tant les lois de programmation des finances publiques, que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

(3) Conseil constitutionnel, décision, n° 2012-653 DC du 9 août 2012, TSCG, considérants 24 et 27.

(4) 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, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

– à l'article 4 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (l'un des textes du « Six-Pack »), selon lequel « *les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire sont soumises à une évaluation régulière, non biaisée et globale, reposant sur des critères objectifs, y compris à une évaluation ex post. Le résultat de cette évaluation est rendu public et dûment pris en compte dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires ultérieures. Si l'évaluation met à jour une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné prend les mesures nécessaires et les rend publiques* » ;

– à l'article 6 de la même directive, qui dispose que « *les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays précisent* » les modalités de « *suivi efficace et en temps utile du respect des règles, sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres* ».

En outre, une proposition de règlement élaborée par la Commission européenne en date du 23 novembre 2011 – l'un des deux textes du « Two-Pack » – prévoit que « *les États membres mettent en place un conseil budgétaire indépendant chargé de surveiller la mise en œuvre des règles budgétaires nationales* » et que leur politique budgétaire est fondée sur des prévisions macroéconomiques « *réalisées par un organisme indépendant ou un organisme jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires nationales* »<sup>(1)</sup>.

Au-delà même des prescriptions du TSCG et du droit de l'Union européenne, la création de « comités budgétaires indépendants » (CBI)<sup>(2)</sup> constitue l'une des voies souvent préconisées ces dernières années pour contribuer au redressement des finances publiques. À l'instar de l'édition de règles budgétaires plus ou moins automatiques<sup>(3)</sup>, il s'agirait de favoriser une vision impartiale des questions budgétaires, en les déconnectant des passions politiques.

Les économistes Laurence Boone et Jean Pisani-Ferry écrivent en ce sens que « *si les décisions en matière de finances publiques relèvent du choix démocratique et ne peuvent être prises en dehors du cadre parlementaire, des*

---

(1) Articles 2, 3 et 4 de la 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, 2011/0386 (COD). Le 13 juin 2012, le Parlement européen a proposé de modifier ces dispositions, en vue de renforcer le rôle et de préciser le statut de ces institutions budgétaires indépendantes. Depuis, cette proposition de règlement fait l'objet d'une négociation entre la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

(2) Institutions parfois qualifiées, dans la littérature économique, de « chiens de garde budgétaires » (fiscal watchdogs). Voir par exemple MM. Lars Calmfors et Simon Wren-Lewis, « What should fiscal councils do ? », *Economic Policy*, 2011, vol. 26, n° 68, ainsi que les travaux de l'OCDE des 23 et 24 février 2012 sur le thème « *Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* ».

(3) Voir supra l'exposé général du présent rapport.

*comités indépendants peuvent (...) jouer un rôle utile dans la fixation des perspectives économiques sur lesquels se fondent les lois de finances, dans l'évaluation ex ante du coût des mesures fiscales et budgétaires, dans l'appréciation de la conformité des projets de lois de finances à la règle dont le pays s'est doté, et dans l'évaluation ex post des raisons pour lesquelles la trajectoire budgétaire peut avoir différé des prévisions ex ante »<sup>(1)</sup>.*

Plusieurs États se sont dotés de tels organismes – aux statuts et aux compétences néanmoins très hétérogènes d'un pays à l'autre : Conseil de stabilité (*Stabilitätsrat*) en Allemagne<sup>(2)</sup>, *Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni<sup>(3)</sup>, Conseil de politique budgétaire (*Finanspolitiska rådet*) en Suède, Office de planification (*Centraal planbureau*) aux Pays-Bas, Conseil budgétaire consultatif (*Irish Fiscal Advisory Council*) en Irlande, etc. L'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique précise cependant que, « *pour se conformer aux nouvelles exigences du traité et du "Two-Pack", la plupart des États membres [de l'Union européenne] devront probablement prendre de nouvelles dispositions* » relatives à ces organismes budgétaires indépendants.

Selon la Commission européenne, quatre principales compétences peuvent échoir à ces organismes indépendants :

- l'analyse des finances publiques et de la politique budgétaire ;
- l'élaboration de prévisions macro-économiques et/ou budgétaires ;
- la publication d'avis sur la politique budgétaire suivie (rôle de « surveillance ») ;
- la publication de recommandations sur la politique budgétaire à suivre (rôle de « conseil »).

Dans un rapport publié en 2011, la Commission européenne considère que, s'agissant de la France, la Cour des comptes remplit d'ores et déjà ces fonctions, à l'exception de la deuxième (voir le tableau reproduit ci-après).

---

(1) *Mme Laurence Boone et M. Jean Pisani-Ferry, « Politique budgétaire : pour une nouvelle approche », dans Jean-Paul Betbèze et Benoît Coeuré (dir.), Quelles réformes pour sauver l'État ?, PUF, 2011. Dans le même sens : « dans l'ensemble, les règles numériques ne sont efficaces que si elles s'appuient sur des procédures budgétaires qui les rendent contraignantes. Cela implique qu'outre une base légale ou constitutionnelle, une autorité budgétaire indépendante participe à toutes les étapes du budget » (Florence Huart, « Typologie et impact des règles de politique budgétaire », Gestion et finances publiques, 2011, n° 11, p. 822).*

(2) Article 109a de la Loi fondamentale, issu de la révision constitutionnelle de 2009. Cet organisme s'est substitué à l'ancien Conseil de planification financière (Finanzplanungsrat).

(3) Régi par le Budget Responsibility and National Act de 2011.

**RÔLE DES ORGANISMES BUDGÉTAIRES INDÉPENDANTS  
DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE**

Country	Institution	Created	Tasks			
			(1)	(2)	(3)	(4)
AT	Austrian Institute of Economic Research	1927	no	yes	no	no
AT	Institute for Advanced Studies	1963	no	yes	no	no
AT	Government Debt Committee	1970	yes	yes	yes	yes
BE	High Council of Finance - Section "Public sector borrowing	1989	yes	no	yes	yes
BE	National Accounts Institute	1994	no	yes	no	no
DE	Advisory Board to the Federal Ministry of Finance	1950	yes	no	yes	yes
DE	Joint Economic Forecast project group	1950	no	yes	no	yes
DE	Working Party on Tax Revenue Forecasting	1955	no	yes	no	no
DE	German Council of Economic Experts	1963	yes	no	no	no
DK	Danish Economic Council	1962	yes	yes	no	yes
EE	National Audit Office of Estonia	1990	no	no	yes	yes
EL	Centre for Planning and Economic Research	1959	yes	yes	no	no
ES	Court of Auditors	1978	no	no	no	yes
ES	National Committee of Local Administration	1985	no	no	no	yes
FR	Court of Accounts	1807	yes	no	yes	yes
FR	Economic Committee of the Nation	1952	yes	yes	no	no
HU	State Audit Office	1989	yes	no	yes	yes
HU	Fiscal Council	2008	yes	yes	yes	yes
IT	Institute for Studies and Economic Analyses	1999	yes	yes	no	no
LT	National Audit Office of Lithuania	1990	yes	no	no	yes
LU	Court of Auditors	1999	yes	yes	no	yes
NL	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	1945	yes	yes	no	no
PT	Court of Auditors	1990	yes	no	no	no
PT	Budget Technical Support Unit	2006	yes	no	no	no
SE	National Institute of Economic Research	1937	yes	yes	yes	yes
SE	Swedish Fiscal Policy Council	2007	yes	yes	yes	yes
SI	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	1991	yes	yes	no	yes
SI	Fiscal Council	2009	yes	no	no	yes
UK	National Audit Office	1983	no	no	yes	yes

Tasks: (1) independent analysis of fiscal policy; (2) independent macroeconomic and/or budgetary forecasts; (3) normative statements on the conduct of fiscal policy; (4) recommendations on fiscal policy

Source : *Commission européenne, Public finances in Economic and Monetary Union, 2011, p. 118.*

L'élaboration de prévisions macroéconomiques n'est effectivement pas au nombre des compétences actuelles de la Cour des comptes. L'organisme compétent en la matière est la Commission économique de la Nation, qui dépend de la Direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des finances et dont le rôle est purement consultatif (voir l'encadré ci-après).

**La Commission économique de la Nation**

Régie par le décret n° 99-416 du 26 mai 1999, la Commission économique de la Nation comprend vingt-huit membres « *choisis parmi les personnalités qualifiées par leurs travaux et leur compétence économique et financière* » (article 2). Le directeur général du Centre d'analyse stratégique et le gouverneur de la Banque de France en sont membres de droit. Les directeurs du ministère de l'Économie et des finances participent en tant que de besoin aux travaux de la Commission. Des personnalités et des représentants des ministres intéressés peuvent également y être invités. Son secrétariat général est actuellement assuré par la sous-direction du diagnostic et des prévisions pour la France. En application de l'article 3 du même décret, la Commission examine des thèmes économiques choisis par le ministre chargé de l'économie et se réunit quatre fois an sur convocation de celui-ci. Lors de la session de printemps (avant le 15 avril), la Commission examine les comptes prévisionnels de la Nation pour l'année en cours et les budgets économiques de la Nation pour l'année suivante. Lors de la session d'automne (avant le 31 octobre), la Commission examine le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année.

La création d'un « comité budgétaire indépendant » – distinct de la Cour des comptes – avait été suggérée en 2010 par le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus et chargé de proposer les voies d'une mise en œuvre du principe d'équilibre des finances publiques. En dépit de « réticences » exprimées par certains de ses membres, le groupe de travail voyait dans la mise en place d'un « *groupe d'experts de haute compétence et d'indépendance garantie* » un moyen de « *garantir la qualité et la sincérité de l'information fournie en appui des délibérations budgétaires* »<sup>(1)</sup>.

Alors que cette suggestion n'avait pas été suivie dans le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques discuté sous la précédente législature<sup>(2)</sup>, le présent article tend à créer un tel organisme indépendant à un niveau organique.

## **2. Le statut et la composition du Haut Conseil des finances publiques**

Quoique l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique ne comporte d'explications que sur la première d'entre elles, deux options ont été écartées par le Gouvernement :

– la création d'un organisme totalement déconnecté des institutions existantes. Cette solution aurait conduit à devoir partiellement dupliquer des moyens et des compétences détenus par la Cour des comptes qui, on l'a dit, exerce d'ores et déjà certaines des fonctions d'un « comité budgétaire indépendant » et qui, de surcroît, dispose d'une indépendance constitutionnellement garantie<sup>(3)</sup>. Elle aurait également pu apparaître contraire aux préconisations de la Commission européenne, qui, en vue de favoriser l'« *appropriation* » du nouveau dispositif par les acteurs existants, recommande de tenir « *compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative spécifique du pays* »<sup>(4)</sup> ;

---

(1) *Groupe de travail sur la mise en place d'une règle d'équilibre des finances publiques*, Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, *Documentation française*, juin 2010, p. 33.

(2) *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, déposé à l'Assemblée nationale le 16 mars 2011 (n° 3253) et adopté en termes identiques par les deux assemblées en juillet 2011 (n° 722 rectifié).

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001*, Loi organique relative aux lois de finances : « il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ; considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle ; que, par suite, l'obligation qui est faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son programme de contrôles aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance ; qu'il s'ensuit que le premier alinéa de l'article 58 n'est pas conforme à la Constitution ».

(4) *Communication de la Commission du 20 juin 2012*, « *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire* », COM(2012) 342 final.

– l’absence de création de tout nouvel organisme, moyennant l’élargissement des compétences de la Cour des comptes, en renforçant son actuel rôle d’« alerte » en matière budgétaire et, surtout, en la dotant de compétences nouvelles en matière de prévisions macroéconomiques. Un tel choix aurait cependant conduit à transformer substantiellement le rôle de la Cour, en la faisant intervenir au stade de la préparation des textes financiers et en rompant sa position d’équidistance entre le Parlement et le Gouvernement. Rappelons en effet que l’article 47-2 de la Constitution dispose qu’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* »<sup>(1)</sup>.

La solution proposée au présent article présente l’avantage de tirer profit des compétences de la Cour des comptes<sup>(2)</sup> sans s’y limiter ni mettre de côté le Parlement dans le nouveau dispositif. Ainsi, le Haut Conseil des finances publiques serait « *placé auprès de la Cour des comptes* », présidé par son Premier président et composé de huit autres membres nommés pour cinq ans :

– quatre magistrats en activité de la Cour des comptes, tous désignés par le Premier président de cette dernière. La mention de l’« *activité* » exclurait les anciens membres de la Cour, comme ceux placés en position de détachement, tandis que la mention de « *magistrats* » exclurait les rapporteurs extérieurs à la Cour ;

– quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l’Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des Finances de chaque assemblée. La légitimité démocratique du Haut Conseil en serait ainsi renforcée, de même que le pluralisme des idées et des opinions, les commissions des Finances étant présidées par l’opposition de la chambre considérée (en application de l’article 39 du Règlement de l’Assemblée nationale<sup>(3)</sup> ; en pratique au Sénat depuis octobre 2011). Ces personnalités seraient nommées « *à raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques* ».

Plusieurs garanties d’indépendance des membres du Haut Conseil des finances publiques sont proposées :

– le mandat des membres nommés par les autorités parlementaires ne pourrait pas être renouvelé, à la différence du mandat des membres de la Cour des comptes, dont l’indépendance est considérée comme d’ores et déjà garantie par leur propre statut de magistrats. **Afin d’atténuer la dissymétrie entre ces deux**

---

(1) *Les relations entre la Cour des comptes et le Parlement sont régies par l’article 58 de la LOLF, les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale et les articles L.O. 132-1 et suivants du code des juridictions financières.*

(2) *Le 7 septembre dernier, le Premier président de la Cour des comptes déclarait en ce sens : « adosser les missions du comité budgétaire à une institution qui en exerce déjà une grande partie et dont l’indépendance est garantie par les normes constitutionnelles ne peut qu’être perçu, en France et au plan communautaire, comme la meilleure façon de transposer le nouveau cadre européen » (M. Didier Migaud, audience solennelle du 7 septembre 2012, installation de M. Gilles Johanet, Procureur général).*

(3) *Tel que modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.*

**catégories de membres, votre Commission a prévu que le mandat des magistrats de la Cour ne pourrait être renouvelable qu'une fois ;**

– les membres du Haut Conseil ne pourraient exercer de fonctions publiques électives nationales. Cette incompatibilité serait explicitement mentionnée pour les membres nommés par les autorités parlementaires, le cas des magistrats en activité à la Cour des comptes étant d'ores et déjà couvert par le code électoral <sup>(1)</sup> ;

– les membres du Haut Conseil devraient remettre à son président une « *déclaration d'intérêts* » ;

– les membres du Haut Conseil ne pourraient solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne ;

– sans être totalement irrévocable, le mandat des membres du Haut Conseil bénéficierait d'une protection forte, puisqu'il ne pourrait y être mis fin que dans les formes de leur nomination (donc par la même autorité), sur avis conforme de la majorité des autres membres constatant que le membre « *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* ». Tel pourrait par exemple être le cas si un membre faisait preuve de partialité, méconnaissait l'exigence d'indépendance de sa fonction, n'était pas suffisamment présent aux réunions du Haut Conseil ou se trouvait en situation de conflit d'intérêts permanent. **Votre Commission a clarifié la rédaction de ces dispositions et substitué la majorité des deux tiers (soit six membres sur huit) à la majorité simple (cinq membres sur huit) pour autoriser l'éviction d'un membre** dans les conditions prévues au dernier alinéa du présent article. L'indépendance des membres du Haut Conseil en serait ainsi renforcée.

Enfin, en cas de cessation prématurée du mandat du fait d'un décès, d'une démission ou de la cessation d'activité d'un des magistrats de la Cour des comptes, l'autorité de nomination désignerait un nouveau membre pour la durée du mandat restant à courir. Pour les membres nommés par les autorités parlementaires, ce mandat serait renouvelable une fois <sup>(2)</sup> si la durée restant à courir était inférieure à un an.

### **3. Les compétences du Haut Conseil des finances publiques**

Les compétences du Haut Conseil des finances publiques sont prévues :

– aux articles 9 à 13 du présent chapitre, qui précisent les conditions d'intervention du Haut Conseil en matière de lois de programmation des finances

---

(1) L'article L.O. 142 du code électoral dispose que « l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député », incompatibilité également applicable aux sénateurs en application de l'article L.O. 297 du même code.

(2) C'est votre Commission qui a ajouté les mots : « une fois », qui faisaient défaut dans le texte du Gouvernement.

publiques, de lois de finances, de lois de financement de la sécurité sociale et de programmes de stabilité ;

– à l'article 16 du chapitre III, le Haut Conseil jouant un rôle essentiel dans le mécanisme de correction des écarts à la règle d'équilibre des finances publiques.

D'une manière générale, le Haut Conseil des finances publiques aurait une double fonction, l'une portant sur les prévisions macroéconomiques associées aux textes financiers, l'autre sur la définition et le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques.

#### *a. Les prévisions macroéconomiques*

Le Haut Conseil des finances publiques pourrait apprécier la crédibilité des prévisions macroéconomiques (croissance du PIB, évolution des prix, environnement international, etc.) sur lesquelles reposent les lois financières élaborées par le Gouvernement.

Comme le montre le graphique ci-après, l'une des raisons de la dérive de nos finances publiques depuis la fin des années 1970 provient du décalage entre l'optimisme excessif des gouvernements dans leurs prévisions – sous couvert d'une attitude souvent qualifiée de « volontariste » – et la réalité de l'activité économique. Or, une croissance économique inférieure aux prévisions – situation constatée dans sept cas sur onze durant la période 2001-2011 – se traduit par de moindres rentrées fiscales et par une hausse des dépenses (par exemple les prestations sociales), entraînant une augmentation du déficit et un alourdissement de la dette.

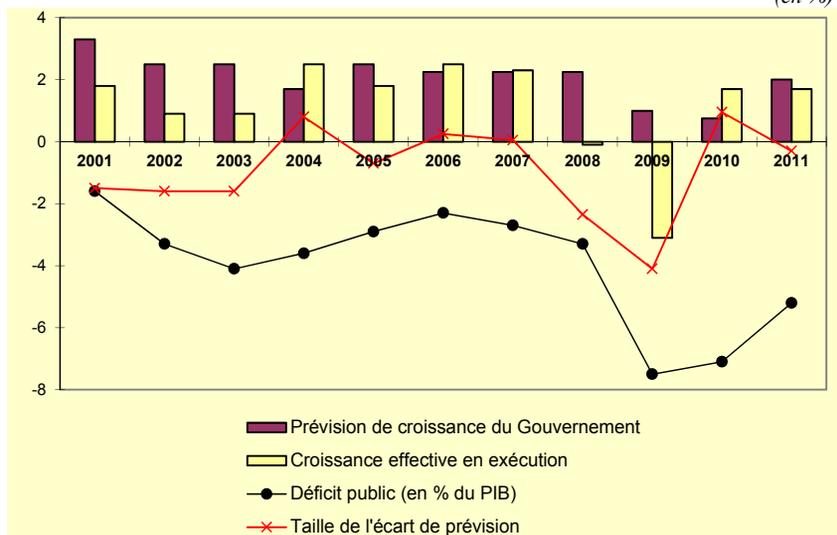
L'existence d'un avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques sur les perspectives économiques devrait contribuer à limiter la tentation des gouvernements de surestimer la croissance anticipée. Au contraire, en favorisant l'établissement de prévisions prudentes, le dispositif proposé est de nature à susciter l'apparition, en cas d'activité plus soutenue qu'attendu, de surplus de recettes fiscales <sup>(1)</sup>.

---

(1) Surplus de recettes fiscales dont l'utilisation – par exemple leur affectation à la réduction du déficit – peut être décidée à l'avance par la loi de finances, depuis la modification de la LOLF (10° du I de l'article 34) par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005.

### LES ERREURS DE PRÉVISION ÉCONOMIQUE DEPUIS DIX ANS

(en %)



Source des données : Rapport économique, social et financier (RESF) joint aux projets de loi de finances ; INSEE (croissance du PIB en volume aux prix de l'année précédente chaînés ; déficit des administrations publiques au sens du traité de Maastricht).

Lecture : ce graphique compare la prévision de croissance du Gouvernement sur laquelle reposait chaque projet de loi de finances (barres foncées) et la croissance réelle constatée en exécution (barres claires), l'écart entre les deux étant matérialisé par la courbe constituée de croix (un écart négatif correspond à une surestimation par le Gouvernement de la croissance réelle, un écart positif à une sous-estimation). On observe une assez bonne corrélation entre ces écarts de prévision et la courbe d'évolution du déficit public. Précisons que, parfois, les prévisions de croissance ont été révisées postérieurement au dépôt du projet de loi de finances, et ce dernier modifié en conséquence au cours de la discussion parlementaire (voir *infra* le commentaire de l'article 12).

Il y a lieu de souligner que le rôle du Haut Conseil des finances publiques ne consiste pas à fixer lui-même les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de programmation des finances publiques ou les projets de loi de finances, ce qui reviendrait à retirer cette prérogative au Gouvernement<sup>(1)</sup>. Il ne s'agit pas davantage d'une « validation »<sup>(2)</sup> par le Haut Conseil des prévisions macroéconomiques : son avis serait purement consultatif, et non un avis conforme qui lierait le Gouvernement.

(1) Par exemple, pour « éliminer toute possibilité de manipulation » des prévisions économiques, M. Jean Arthuis recommandait en 2004 de fixer une « règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collège d'économistes *ad hoc*, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année n-1 » (Rapport sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, Sénat, n° 106, 2004-2005, p. 8).

(2) Au sens où l'entendait par exemple la Cour des comptes dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juillet 2012, p. 185) : « une solution pragmatique consisterait à soumettre pour validation les prévisions économiques associées aux projets de lois de finances à un comité indépendant (...) Aujourd'hui, la commission économique de la Nation les examine, mais elle n'a qu'un rôle consultatif ».

Toutefois, en pratique, un gouvernement qui s'obstinerait à maintenir un cadrage économique en net décalage avec l'avis du Haut Conseil s'exposerait à un double risque :

– un risque politique : celui de voir la crédibilité de son projet mise en doute par le Parlement et, au-delà, par nos concitoyens, par nos partenaires européens ou par les marchés financiers ;

– un risque juridique : en cas de saisine du Conseil constitutionnel (très fréquente en matière de lois de finances), ce dernier pourrait s'appuyer sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques pour sanctionner une loi qui contreviendrait au principe de sincérité <sup>(1)</sup>.

### ***b. Le contenu budgétaire des lois financières***

Le Haut Conseil des finances publiques serait également compétent pour vérifier la cohérence des orientations pluriannuelles des finances publiques et, en particulier, pour s'assurer du respect de l'objectif de moyen terme des administrations publiques au sens du TSCG.

Ainsi que le préconisent tant les institutions européennes que de nombreux économistes, le Haut Conseil aurait tout à la fois un rôle *ex ante* et un rôle *ex post*.

En amont, le Haut Conseil devrait se prononcer, avant même leur dépôt au Parlement, sur les projets de loi de programmation des finances publiques, sur les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale <sup>(2)</sup>. L'examen du contenu budgétaire de ces textes représente un enjeu essentiel, la surestimation de la croissance économique, précédemment évoquée, n'étant que l'une des sources du dérapage trop souvent constaté lors de l'exécution des lois de finances.

Le Haut Conseil devrait donc s'assurer que les évaluations de recettes ne sont pas artificiellement majorées (du fait d'une surestimation soit de leur élasticité à la croissance, soit du rendement de mesures nouvelles) et, à l'inverse, que les prévisions de dépenses ne sont pas volontairement minorées (par la sous-budgétisation de certains programmes, par des projections d'évolution des dépenses sociales ou locales exagérément optimistes, etc.). Il devrait également lui revenir de se montrer vigilant sur tous les artifices qui permettent parfois aux gouvernements d'enjoliver la présentation d'un projet de budget : méconnaissance de certaines règles budgétaires, changements de périmètre, débudgétisations, etc. Compte tenu des difficultés méthodologiques que peut poser la notion de solde structurel <sup>(3)</sup>, le Haut Conseil pourrait également contribuer à ce que le débat au Parlement sur les textes financiers s'engage sur des bases claires.

---

(1) Voir supra l'« avertissement » donné en ce sens par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 août dernier.

(2) Voir infra le commentaire des articles 9 et 10.

(3) Voir supra le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

Sur tous ces aspects, le rôle du Haut Conseil des finances publiques serait purement consultatif. Mais, à l’instar de son rôle en matière de prévisions économiques, ses avis publics devraient bénéficier d’un certain retentissement politique et pourraient, de surcroît, renforcer l’intensité du contrôle exercé par le juge constitutionnel – ce dernier disposant ainsi d’une nouvelle source d’expertise pour analyser les textes financiers.

Lors de l’exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale et, au-delà, au stade de l’établissement des comptes nationaux annuels de l’ensemble des administrations publiques, le Haut Conseil des finances publiques serait chargé d’alerter les pouvoirs publics en cas de dérapage par rapport à la loi de programmation des finances publiques. C’est, en effet, le Haut Conseil qui déclencherait le mécanisme de correction des écarts à la trajectoire de solde structurel, au sens de l’article 3 du TSCG, dans les conditions fixées au chapitre III du présent projet de loi organique (article 16).

Étant également appelé à porter une appréciation sur les mesures de correction prises dans les lois de finances ultérieures, le Haut Conseil interviendrait finalement tout au long du processus budgétaire national, contribuant ainsi à la mise en œuvre du paragraphe 2 de l’article 3 du TSCG <sup>(1)</sup>.

Au total, les compétences du Haut Conseil des finances publiques correspondent assez précisément aux recommandations précitées du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus en 2010, selon lequel « *les missions [d’un tel organisme] consisteraient d’abord à rendre un avis public sur la pertinence des prévisions retenues dans les projets de loi-cadre de programmation des finances publiques et tout projet de loi financière. Ses membres pourraient aussi exprimer un avis sur la conformité et la crédibilité de ces textes et des efforts envisagés pour respecter la trajectoire retenue afin de parvenir à l’équilibre et respecter une trajectoire d’endettement conforme à nos engagements* » <sup>(2)</sup>. Elles satisfont également aux préconisations de la Commission européenne, pour qui les organismes chargés d’assurer la surveillance du mécanisme de correction des écarts à la règle de solde structurel doivent s’appuyer « *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)*

---

(1) « 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 ».

(2) Groupe de travail sur la mise en place d’une règle d’équilibre des finances publiques, Réaliser l’objectif constitutionnel d’équilibre des finances publiques, *Documentation française*, juin 2010, p. 34.

*l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné »<sup>(1)</sup>.*

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 58 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Le groupe UDI estime nécessaire de renforcer l'indépendance du Haut Conseil des finances publiques. Le présent amendement propose de clarifier son statut, en remplaçant la qualification d'« organisme indépendant », qui n'a pas de contenu juridique, par celle d'« autorité administrative indépendante » (AAI).

**M. Julien Aubert.** Si l'on créait une AAI, quels moyens lui seraient affectés ? Ne créerait-on pas une charge budgétaire supplémentaire, ce qui ferait tomber cet amendement sous le coup de l'article 40 de la Constitution ?

**M. le rapporteur.** Le président de la commission des Finances n'a pas statué sur cet amendement au regard de l'article 40.

Néanmoins, sur le fond, j'y suis défavorable. D'une part, cela pose en effet le problème des moyens matériels. Ensuite, il existe un précédent : le Conseil des prélèvements obligatoires, qui est lui aussi un organisme indépendant adossé à la Cour des comptes. Enfin, la notion d'autorité administrative indépendante est ambiguë, beaucoup d'AAI résultant d'un démembrement de l'administration centrale.

**M. Charles de Courson.** Tout cela relève de votre interprétation personnelle, monsieur le rapporteur ! Juridiquement parlant, « organisme indépendant » ne veut rien dire ; comment le ministre envisage-t-il cette indépendance ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Du point de vue budgétaire, il sera probablement géré par la Cour des comptes.

**M. Dominique Lefebvre.** Certaines institutions, comme la Cour des comptes, ont leur indépendance garantie par la Constitution. Quant à la qualification d'AAI, elle suppose un pouvoir réglementaire ou un pouvoir de décision propre ; la question de l'indépendance renvoie plutôt à la composition du Haut Conseil, et aux conditions de nomination et de renouvellement de ses membres. De ce point de vue, parler d'AAI créerait plutôt de la confusion.

Mieux vaut conserver une appellation proche de celle employée par le traité, qui mentionne les « institutions indépendantes ». La Cour de justice et la

---

(1) Communication de la Commission du 20 juin 2012, « Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire », COM(2012) 342 final. S'agissant du dernier point, les moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques sont précisés à l'article 14 du présent projet de loi organique.

Commission contrôleront si, par sa composition et son fonctionnement, cet organisme est véritablement indépendant du pouvoir exécutif.

**M. le ministre.** C'est le choix des personnalités qui garantira l'indépendance du Haut Conseil, monsieur de Courson, plutôt que son statut juridique : je fais davantage confiance aux hommes qu'aux institutions.

En outre, créer une AAI serait coûteux : venant de vous, une telle proposition m'étonne !

*La Commission rejette l'amendement CS 58.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 70 de M. Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Je propose de remplacer l'un des magistrats de la Cour des comptes par le directeur général de l'INSEE. De ce fait, il n'y aurait pas de charge budgétaire supplémentaire – plusieurs amendements ayant été refusés au titre de l'article 40 de la Constitution car ils prévoyaient la création d'un poste supplémentaire sans préciser que cette fonction ne serait pas rémunérée.

**M. Charles de Courson.** Pour une fois, je suis en désaccord avec M. Carrez. Faire entrer le directeur général de l'INSEE dans le Haut Conseil, c'est le mettre dans une situation intenable. Supposez que le Gouvernement n'ait pas suivi ses analyses ; pensez-vous vraiment qu'il plaidera en faveur d'un avis négatif, alors qu'il peut être révoqué chaque mercredi en Conseil des ministres ? En revanche, il faut prévoir qu'il puisse être auditionné sans l'autorisation du ministre.

**M. Julien Aubert.** Du point de vue juridique, en dépit de son nom et contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays européens, l'INSEE est une direction générale du ministère de l'Économie et des finances ; néanmoins, il bénéficie d'un statut d'indépendance protégé par la coutume.

Du point de vue pratique, si l'on veut que le Haut Conseil fournisse une véritable plus-value par rapport à la situation actuelle, la présence de personnalités de ce type est nécessaire pour avoir accès à l'intégralité des données qui permettent au ministre des Finances de préparer les actes budgétaires – car les magistrats de la Cour des comptes n'y parviennent pas.

**M. Dominique Lefebvre.** Autant je suis favorable à l'élargissement du Haut Conseil, autant je suis opposé à la réduction de la représentation de la Cour des comptes en son sein.

Je sais bien que, dans notre assemblée, on est soucieux de la primauté de la souveraineté nationale ; toutefois, vis-à-vis tant des instances européennes que de l'opinion publique, le Parlement ne devrait jamais s'inquiéter de l'existence d'avis indépendants. Il faut en rester à la proposition du Gouvernement s'agissant du positionnement de l'institution, de sa présidence par le Premier président de la Cour des comptes, de la présence de quatre magistrats de la Cour en son sein et

des modalités de leur désignation – sous réserve qu’ils ne puissent être reconduits qu’une seule fois dans leurs fonctions.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** C’est en effet l’enjeu d’un des amendements suivants.

**M. Gilles Carrez.** Étant également favorable à l’élargissement du Haut Conseil à un représentant du Conseil économique, social et environnemental, comme le propose un amendement à venir du rapporteur, j’accepte de retirer mon amendement.

*L’amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l’amendement CS 59 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Afin de conforter l’indépendance du Haut Conseil, mon amendement propose que les quatre magistrats de la Cour des comptes soient élus par leurs pairs, plutôt que désignés par le Premier président.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : cela pourrait être vu comme une marque de défiance à l’égard du Premier président et, surtout, cela accrédi­terait l’idée que le Haut Conseil n’est qu’un satellite de la Cour des comptes, puisque les magistrats qui y siègeraient seraient les « représentants » de l’ensemble des magistrats de la Cour. Il faut laisser au Premier président le soin de les nommer en raison de leurs qualités personnelles et de leurs fonctions.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Puis elle adopte l’amendement rédactionnel CS 30 du rapporteur.*

*Elle en vient ensuite à l’amendement CS 106 de M. Christophe Caresche, qui fait l’objet des sous-amendements CS 144 et CS 145 du rapporteur.*

**M. Thomas Thévenoud.** En confiant la nomination des quatre personnalités siégeant au Haut Conseil aux présidents des assemblées et aux présidents des commissions des Finances, c’est-à-dire à deux personnalités de la majorité et à deux personnalités de l’opposition, le projet de loi organique tend à donner une connotation politique à la composition du Haut Conseil. Afin d’assurer l’indépendance de celui-ci, nous proposons plutôt que les présidents des assemblées désignent chacun deux membres du Haut Conseil, après avis conforme à la majorité des trois cinquièmes des commissions des Finances respectives.

**M. le rapporteur.** Favorable, sous réserve de deux sous-amendements. Le CS 144 tend à accroître le nombre des membres du Haut Conseil, en y incluant le directeur général de l’INSEE et un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ; d’aucuns avaient également évoqué la présence du directeur du Trésor, notamment afin d’apporter des éclaircis-

sements sur les questions d'élasticité, mais cela aurait posé un problème, eu égard à l'exigence d'indépendance du Haut Conseil.

En outre, l'amendement CS 106 interdisant aux membres du Haut Conseil l'exercice de toute fonction élective, y compris locale, il m'a semblé nécessaire de restreindre cette incompatibilité aux mandats nationaux et aux fonctions exécutives locales. Tel est l'objet du sous-amendement CS 145.

**M. Julien Aubert.** Si le Haut Conseil devait présenter une grande diversité de profils, il eût fallu préciser ceux-ci ; ce n'est pas en multipliant le nombre de personnes intervenant dans la désignation de ses membres qu'on obtiendra ce résultat !

D'autre part, si l'on ne veut pas de personnalités politiques au sein du Haut Conseil, que l'on interdise toute fonction politique – mais il est absurde de faire une distinction entre les mandats électifs locaux et les fonctions exécutives locales.

Enfin, dès lors que la désignation des personnalités est le fait des commissions parlementaires, elle possède nécessairement une dimension politique ; l'amendement CS 106 est une usine à gaz !

**M. Jean-Marc Germain.** Le sous-amendement CS 144 est très important, car il permettra au Haut Conseil de prendre en considération les aspects économiques et sociaux. Le solde structurel, par exemple, est une notion fondamentalement économique, sur laquelle le directeur général de l'INSEE pourra apporter des éclairages importants.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je précise toutefois que la personne nommée par le président du CESE ne sera pas nécessairement choisie à l'intérieur de celui-ci.

**M. Gilles Carrez.** J'approuve le sous-amendement du rapporteur, mais je ne comprends pas qu'il ne prévoie pas le retour au texte du Gouvernement s'agissant du mode de désignation des quatre autres personnalités. Je rappelle qu'en vertu du Règlement de l'Assemblée, la présidence de la commission des Finances est désormais confiée à un membre de l'opposition. L'amendement CS 106 promeut une approche résolument partisane, alors que nous avons cherché un consensus sur ce texte. Je m'y oppose formellement ; si cet amendement était adopté, cela remettrait en cause notre attitude vis-à-vis de l'ensemble du projet de loi organique.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** L'exigence d'une majorité des trois cinquièmes devrait empêcher tout avis partisan !

**M. Jean-Luc Warsmann.** Ce serait une disposition très maladroite. Durant la dernière législature, nous avons adopté le principe selon lequel le président de la commission des Finances appartiendrait désormais à l'opposition. En raison

de l'alternance, le système a fonctionné dans les deux configurations, et chacun a pu voir quel progrès cela représentait pour le contrôle des finances publiques. Si l'amendement CS 106 était adopté, cela donnerait l'impression que vous voulez remettre en cause cet acquis.

En outre, si la majorité des trois cinquièmes n'était pas atteinte, il y aurait un risque de blocage.

Enfin, pour obtenir cette majorité des trois cinquièmes, il faut soit qu'il existe une majorité ayant tout pouvoir, soit que cela fasse l'objet d'intenses tractations, comme dans certains pays d'Europe du sud. Dans tous les cas, ce ne serait pas un progrès !

Pour nombre d'organismes, l'Assemblée laisse un pouvoir de nomination à son président, qui, en l'exerçant, joue sa crédibilité. L'équilibre entre le Sénat et l'Assemblée garantit la désignation de personnalités diverses et de qualité. Pourquoi revenir sur ce dispositif ?

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le Règlement du Sénat ne prévoit pas que le président de la commission des Finances appartient à l'opposition : c'est le cas pour l'instant, mais ce n'est pas obligatoire. La règle des trois cinquièmes permettrait précisément de dépasser les conflits partisans.

Nous avons déjà eu ce débat en 2008 et je conteste l'argument selon lequel cette règle ne marcherait pas là où elle est appliquée ; nous aurons sans doute l'occasion de vous démontrer le contraire dans le cadre de la révision constitutionnelle à venir.

**M. Dominique Lefebvre.** Vous aurez bien du mal à présenter comme une mesure partisane la volonté de dégager une position commune au sein de nos assemblées !

S'agissant des incompatibilités, je pense qu'il faut en rester aux fonctions électives nationales, dans la mesure où le statut général de la fonction publique n'interdit pas aux membres des grands corps de l'État d'être des élus locaux.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, pour adopter cette loi organique, il faut un minimum de consensus. Nous voulons que le Haut Conseil soit indépendant ; or l'amendement CS 106 aboutirait au résultat inverse ! Revenons au texte du Gouvernement, en faisant confiance aux présidents des commissions des Finances et aux présidents des deux assemblées pour choisir une personnalité qualifiée.

En tout cas, si cet amendement était adopté, je demanderais à mon groupe de voter contre le projet de loi !

**M. le rapporteur.** C'est du chantage !

**M. Thierry Mandon.** La logique de M. de Courson m'échappe : il veut un vote pour la Cour des comptes, mais pas pour la commission des Finances !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il convient de sérier les problèmes.

Premièrement, faut-il élargir le Haut Conseil ? Lors de leur audition, les ministres avaient fait un appel du pied à la Commission spéciale pour qu'elle donne son sentiment sur la question. Il semble aujourd'hui se dégager un consensus en faveur d'un plus grand nombre de membres et de l'introduction au sein du Haut Conseil de personnalités ayant des connaissances en économie.

Deuxièmement, quel mode de désignation choisir ? Personnellement, je ne vois d'inconvénient ni à une désignation par le président du CESE, ni à une nomination par les présidents des deux chambres, procédure simple et de bon goût s'inspirant de celle utilisée pour le Conseil constitutionnel. L'important, c'est qu'il s'agisse de personnalités qualifiées, désignées en raison de leurs compétences.

Reste la question de la présence du directeur général de l'INSEE. Le fait que l'INSEE soit un service de Bercy altère quelque peu l'exigence d'indépendance, mais ce n'est pas grave du moment que les membres du Haut Conseil sont nombreux. Le véritable enjeu est l'accès aux données. L'article 14 du projet de loi organique prévoit que le Haut Conseil « peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes » – dont le Trésor ; il faudrait ajouter une phrase précisant qu'il a de plein droit accès aux données de l'INSEE.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Le rapporteur a refusé que les représentants des magistrats de la Cour des comptes soient élus par leurs pairs, il prévoit la nomination d'un membre du Haut Conseil par le président du CESE, mais il souhaite un autre mode de désignation pour les membres choisis par le Parlement : c'est incohérent – et discourtois ! Inutile de mettre de l'huile sur le feu alors qu'un équilibre avait été trouvé par le Gouvernement !

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je suis favorable à l'élargissement du Haut Conseil à un membre désigné par le président du CESE et au directeur de l'INSEE. En revanche, l'exposé des motifs de l'amendement CS 106 est choquant : comment peut-on considérer que seul leur choix par la majorité, *via* les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, conférerait une légitimité aux quatre personnalités désignées par le Parlement ? Si l'on veut obtenir l'adhésion de nos administrés à ce texte et améliorer l'image du politique, on aurait intérêt à trouver une solution consensuelle !

**Mme Seybah Dagoma.** Justement, c'en est une ! Ce n'est pas la première fois qu'un texte prévoit que le pouvoir de nomination attribué par la loi aux présidents des assemblées fera l'objet d'un examen préalable par une commission permanente ; c'était notamment le cas de la loi du 13 janvier 2009 sur la commission indépendante chargée de donner son avis sur le projet de redécoupage des circonscriptions. Le Conseil constitutionnel avait validé cette innovation.

**M. Christophe Caresche.** Mme Dalloz n'a pas compris l'esprit de l'amendement. Si le texte du projet écrit que les membres du Haut Conseil seront nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, et par ceux des deux commissions des Finances, c'est dans un souci de pluralisme, parce que les uns appartiennent à la majorité et les autres à l'opposition. L'inconvénient, c'est que l'on fera précisément une lecture politique de ces nominations.

La désignation aux trois-cinquièmes exige au contraire une entente, et les personnalités ainsi désignées n'auront pas à être stigmatisées en raison d'une orientation politique réelle ou supposée. Si l'amendement est adopté, il est probable qu'il fera jurisprudence, sa logique pouvant s'appliquer à d'autres nominations.

**M. Julien Aubert.** Les membres du Conseil constitutionnel sont désignés par le président de la République et les présidents des assemblées sans que le caractère partisan de leur nomination affaiblisse sa légitimité.

**M. Jean-Pierre Gorges.** Et il peut arriver, dans le système majoritaire, qu'un seul camp dispose des trois cinquièmes de sièges à l'Assemblée.

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

**M. Thomas Thévenoud.** Dès lors que le Haut Conseil comprendra deux membres de la majorité et deux de l'opposition, ceux qui auront le plus de poids et d'indépendance en son sein seront les magistrats de la Cour des comptes. Une désignation aux trois-cinquièmes favoriserait la désignation de personnalités consensuelles, puisque aucun groupe politique ne détient une telle majorité.

**M. le ministre.** Lors de notre audition, Pierre Moscovici et moi-même n'avons fait aucun appel du pied en vue d'élargir le Haut Conseil. Cependant, nous n'y sommes pas opposés. De même, nous ne voyons aucun inconvénient à la nomination du directeur général de l'INSEE ou d'une personnalité choisie par le président du CESE, ou encore au fait que le Haut Conseil dispose de certains documents internes à l'administration.

Une incompatibilité avec tout autre mandat aurait l'avantage de la clarté, la distinction entre de simples mandats locaux et des fonctions exécutives locales paraissant discutable en pratique.

Enfin, dès lors que les modalités de désignation sont internes aux assemblées, le Gouvernement se gardera, au nom de la séparation des pouvoirs, d'émettre un avis à leur sujet. Pour certains, les présidents des commissions des Finances doivent conserver la plénitude de leurs pouvoirs ; pour d'autres, ils doivent au contraire rechercher un consensus et une neutralité de bon aloi. Je comprends les deux arguments, mais je m'en remettrai à la sagesse du Parlement.

**M. le rapporteur.** Ces modalités de désignation sont un point dont il ne faut ni sous-estimer ni surestimer l'importance. Au lieu de traiter plusieurs pro-

blèmes dans un amendement deux fois sous-amendé, prenons le temps d'élaborer une rédaction qui puisse convenir à tous.

Je suggère à ses auteurs de retirer l'amendement, et je m'engage à chercher avec eux une rédaction plus consensuelle avant la réunion qui sera organisée au titre de l'article 88 du Règlement.

**M. Christophe Caresche.** Je préconise la méthode inverse : adoptons l'amendement CS 106 et recherchons une nouvelle rédaction avant l'examen du texte en séance publique.

**M. Charles de Courson.** Dans ce cas, nous quittons la séance !

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le rapporteur est soucieux de maintenir une confiance mutuelle. Continuons nos échanges. Monsieur Caresche, souhaitez-vous retirer l'amendement CS 106 ?

**M. Christophe Caresche.** Je ne comprends toujours pas pourquoi il pose problème.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je vous propose de suspendre la séance pour nous permettre d'aller voter dans l'hémicycle sur la motion de rejet préalable.

*La séance est suspendue de dix-huit heures quinze à dix-neuf heures.*

*L'amendement CS 106 de M. Caresche est retiré. En conséquence, les sous-amendements CS 144 et CS 145 n'ont plus d'objet.*

**M. le rapporteur.** Je proposerai un amendement qui s'efforcera d'être consensuel pour la réunion qui se tiendra au titre de l'article 88 du Règlement.

*La Commission examine l'amendement CS 91 de M. Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Il s'agit d'empêcher l'accès des hauts fonctionnaires au Haut Conseil, dans la mesure où ils risqueraient d'être partagés entre leur hiérarchie et la mission qui leur est confiée. En outre, il est déjà prévu que des magistrats de la Cour des comptes soient membres du Haut Conseil. Il serait intéressant que siègent à leurs côtés des représentants de la société civile, notamment des économistes.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. D'une part, la notion de haut fonctionnaire n'a pas de signification au plan juridique. D'autre part, cela nous amènerait à nous priver de talents, par exemple d'anciens directeurs d'administration centrale.

*La Commission rejette l'amendement.*

*L'amendement CS 83 de M. de Rugy est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CS 146 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Dans l'état actuel du projet, le mandat des membres nommés n'est pas renouvelable, ce qui n'est pas le cas pour ceux qui appartiennent à la Cour des comptes. Il me semble sage de limiter à une seule la possibilité pour ces derniers de voir leur mandat renouvelé, afin de mieux garantir leur indépendance. Cela leur laisse encore jusqu'à dix ans de présence au Haut Conseil.

**M. Hervé Mariton.** Pourquoi cette différence de traitement entre les magistrats de la Cour des comptes et les autres membres ?

**M. le ministre.** Sans préjuger de l'identité des membres de la Cour des comptes qui siégeront au Haut Conseil, on peut néanmoins penser au Président de la première chambre, à son rapporteur ou à d'autres magistrats compétents. Il s'agissait d'articuler convenablement les périodes d'exercice des fonctions à la Cour et du mandat au sein du Haut Conseil.

Je comprends le souci d'alignement exprimé par M. Mariton. Mais si alignement il doit y avoir, il serait préférable que ce soit dans le sens d'un non-renouvellement du mandat pour tous les membres.

**M. le rapporteur.** J'envisageais de vous proposer le renouvellement par moitié des membres du Haut Conseil qui ne le sont pas *ès* qualités, pour éviter les mandats trop longs tout en garantissant une certaine continuité à l'institution. Mais si vous donnez votre accord à l'adjonction de deux membres supplémentaires, le Haut Conseil comptera un nombre impair de membres renouvelables.

Nous pouvons décider aujourd'hui de limiter à une seule la possibilité pour les membres de la Cour des comptes de voir leur mandat renouvelé. S'agissant du renouvellement par moitié du Haut Conseil, je proposerai, le cas échéant, un nouvel amendement dans le cadre de la réunion tenue au titre de l'article 88 du Règlement.

**M. Charles de Courson.** Je souscris au raisonnement de M. le rapporteur concernant le renouvellement par moitié. À défaut, ce sera comme en 1791, après la Constituante, qui avait exclu la réélection de ses membres : le fruit de l'expérience acquise fut perdu, et l'on a assisté à une catastrophe. Néanmoins, si nous instaurons un renouvellement par moitié, nous devons allonger la durée du mandat. Les deux aspects sont liés.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CS 129 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de prévoir les conditions de remplacement d'un membre du Haut Conseil qui en aurait été évincé par les autres membres. L'amendement reprend ce qui est prévu en cas de démission ou de décès.

*La Commission adopte l'amendement.*

Puis elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CS 31 et l'amendement de précision CS 130 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CS 131 du rapporteur.

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à renforcer l'indépendance du Haut Conseil : pour évincer l'un de ses membres, l'avis conforme des autres membres serait requis non plus à la majorité simple, mais à la majorité des deux tiers.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** ensuite l'article 8 **ainsi modifié**.

#### Article 9

### **Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des lois de programmation des finances publiques**

Cet article vise à définir les compétences du Haut Conseil des finances publiques en matière de lois de programmation des finances publiques.

Conformément à ses deux fonctions précédemment exposées, le Haut Conseil serait saisi par le Gouvernement, en vue de se prononcer sur :

- les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au projet de loi de programmation des finances publiques ;
- la cohérence entre ce projet et l'objectif à moyen terme et les engagements européens de la France.

L'article ne précise pas si, sur ces deux aspects, la saisine par le Gouvernement interviendrait au même moment. Sans doute la saisine portant sur le cadrage macroéconomique pourra-t-elle être effectuée plus tôt que celle portant sur le contenu du projet, par exemple au mois d'août ou au début de mois de septembre pour un projet de loi de programmation discuté à l'automne <sup>(1)</sup>.

S'agissant de l'examen des orientations pluriannuelles proposées dans le projet de loi de programmation des finances publiques, la saisine du Haut Conseil par le Gouvernement porterait sur « *des éléments lui permettant d'apprécier* » leur « *cohérence (...) au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France* ». Cette dernière référence est plus large que le seul TSCG et inclut également les engagements de la France au titre du pacte de stabilité et de croissance. Quant à l'« *objectif à moyen terme retenu* », il s'agit de

---

(1) Pour les deux lois de programmation des finances publiques déjà adoptées, ainsi que pour celle en cours de préparation, le calendrier d'élaboration a été le même que pour les projets de loi de finances pour l'année suivante. À la différence des lois de finances de l'année, dont les délais de dépôt et de discussion sont fixés dans la LOLF, rien n'empêcherait cependant d'élaborer des lois de programmation des finances publiques à d'autres périodes de l'année.

l'objectif qu'il appartient à la loi de programmation des finances publiques de fixer, en application du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que le Haut Conseil rend un avis sur ces deux aspects, joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État – qui se prononcerait ainsi au vu de cet avis. Le cas échéant, une telle chronologie permettrait au Gouvernement, avant d'avoir saisi le Conseil d'État, de corriger son projet – soit son cadrage économique, soit la trajectoire d'évolution des finances publiques – pour tenir de compte de l'avis du Haut Conseil. À l'inverse, un projet de loi adopté en Conseil des ministres qui comporterait des dispositions nouvelles, sur lesquelles ne se serait pas prononcé le Conseil d'État, s'exposerait à une censure du Conseil constitutionnel pour violation de la procédure prévue à l'article 39 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Le Haut Conseil des finances publiques pourrait donc disposer d'un délai très court pour se prononcer et, en particulier, pour analyser le contenu du projet de loi de programmation. Le délai pourrait être sensiblement le même que celui dont dispose en pratique le Conseil d'État aujourd'hui, soit quelques jours seulement si l'on se fie à la procédure d'élaboration des deux projets de loi de programmation des finances publiques déjà adoptés. Pour que le Haut Conseil des finances publiques puisse donner un avis suffisamment éclairé et approfondi, il reviendra donc au Gouvernement d'avancer le calendrier d'élaboration de ses textes financiers. Il est regrettable que l'étude d'impact jointe au présent projet de loi organique soit parfaitement muette sur cette question.

**Afin de permettre au Haut Conseil de disposer d'un délai minimum pour analyser la cohérence des orientations pluriannuelles proposées par le Gouvernement, votre Commission a, à l'initiative de son rapporteur, prévu que la saisine du Haut Conseil devrait intervenir « au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques » <sup>(2)</sup>. En outre, votre Commission a précisé que c'est l'avant-projet de loi de programmation des finances publiques dans son entier qui devrait être transmis au Haut Conseil, en plus de tout autre élément pertinent.**

L'avis du Haut Conseil serait joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de son dépôt au Parlement. Il serait « rendu public » lors de ce dépôt, et non dès qu'il aura été rendu par le Haut Conseil. **Votre Commission a précisé que la publicité de l'avis serait assurée par le Haut Conseil lui-même.**

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-468DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

(2) Il a paru en revanche inutile à votre Commission de fixer un délai régissant la saisine du Haut Conseil en matière de prévisions macroéconomiques (première phrase du premier alinéa du présent article) : cette saisine devrait sans difficulté pouvoir intervenir suffisamment en amont pour permettre au Haut Conseil de se prononcer en toute connaissance de cause.

Les débats dans les deux assemblées devraient s'en trouver éclairés.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 93 de M. Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Le terme « prévisions macroéconomiques » est large : il recouvre, d'une part, les hypothèses macroéconomiques, notamment le taux de croissance, et, d'autre part, les prévisions de recettes fiscales qu'en déduit le ministère des Finances.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, car cette précision est inutile : la deuxième phrase de l'article couvre déjà tout le volet budgétaire du projet de loi de programmation des finances publiques.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CS 132 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Aux termes de cet amendement, le Gouvernement devrait respecter un délai d'une semaine entre la transmission du projet de loi de programmation des finances publiques au Haut Conseil et la saisie du Conseil d'État sur ce même projet de loi. Cela permettrait au Haut Conseil et, peut-être, à notre Commission de travailler dans des délais moins contraints.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CS 85 et CS 84 de M. de Rugy.*

**M. François de Rugy.** Il s'agit de préciser que le Haut Conseil examine la cohérence de la programmation des finances publiques non seulement au regard des engagements européens de la France en matière budgétaire, mais également de ses autres engagements européens, qui lient d'ailleurs l'ensemble des États membres de la zone euro : diminution du chômage, lutte contre le changement climatique, développement soutenable.

**M. le rapporteur.** Défavorable. Le Haut Conseil serait amené à prendre en considération des engagements de nature très diverse, non seulement ceux cités par M. de Rugy, mais encore, par exemple, des engagements internationaux ou en matière de défense.

*La Commission rejette successivement les deux amendements.*

*Puis elle aborde l'amendement CS 94 de M. Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Il tend à permettre au Haut Conseil d'émettre non seulement des avis, mais des recommandations, qui pourront éclairer les débats parlementaires.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Ni le Gouvernement ni notre commission des Finances n'entendent recevoir des recommandations de la part du Haut Conseil, qui a néanmoins toute liberté pour en formuler. L'inscrire dans la loi organique irait à l'encontre des prérogatives du Parlement.

**M. Julien Aubert.** La Cour des comptes émet aujourd'hui, dans ses rapports, des recommandations à l'attention du Parlement, s'agissant des lois de finances. Ce serait un recul de ne pas le prévoir pour le Haut Conseil.

**M. Charles de Courson.** On ne peut assimiler la mission du Haut Conseil à celle de la Cour des comptes, qui consiste à conseiller tant l'exécutif que le législatif. Le Haut Conseil doit émettre un simple avis.

**M. Dominique Lefebvre.** Je soutiens le point de vue du rapporteur.

La mission du Haut Conseil est clairement définie dans le projet de loi organique : d'une part, il émet un avis sur les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles repose la construction du budget ; d'autre part, il constate les éventuels écarts. En outre, il exerce cette mission préalablement au vote du budget. Pour sa part, la Cour des comptes émet des recommandations au regard d'une analyse de l'exécution du budget.

Il faut éviter de mélanger les genres et s'en tenir à cette ligne stricte : le Haut Conseil émet des avis, à charge ensuite pour le Gouvernement d'en tenir compte et de faire des propositions au Parlement, qui se prononcera souverainement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CS 60 de M. de Courson.*

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Donner un avis sur l'ensemble est une chose, en donner un sur chacun des éléments en est une autre. Cela peut en outre créer une obligation pour le Haut Conseil de rendre des avis détaillés. Dès lors, les différentes parties de son avis pourraient être considérées séparément les unes des autres et son message s'en trouver brouillé.

**M. Charles de Courson.** Le dernier alinéa de l'article renvoie explicitement aux alinéas précédents, qui ne mentionnent que deux éléments : les prévisions macroéconomiques et la cohérence de la programmation des finances publiques. Le Haut Conseil doit émettre un avis sur chacun de ces deux éléments.

**M. Hervé Mariton.** Il n'est pas écrit que le Haut Conseil rend un avis sur ces éléments « dans leur ensemble ». Il lui est donc loisible de considérer l'un ou l'autre de ces éléments, en totalité ou en partie.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CS 113 de M. Caresche.*

**M. Christophe Caresche.** Cet amendement vise à faire respecter les prérogatives du Parlement : le Haut Conseil présenterait son avis aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant de le rendre public.

**M. le rapporteur.** S'il s'agit d'instaurer une audition systématique du Haut Conseil chaque fois qu'il rend un avis, cela alourdirait considérablement nos travaux. Je préfère l'amendement CS 111 de M. Muet qui prévoit, après l'article 14, une possible audition du Haut Conseil par les commissions parlementaires. J'émet donc un avis défavorable.

**M. Dominique Lefebvre.** Cet amendement crée de la confusion dans la procédure. Il importe que l'avis du Haut Conseil sur le projet du Gouvernement soit transmis à ce dernier, lequel fait ensuite des propositions au Parlement. Lorsque la commission des Finances est saisie du projet du Gouvernement, elle peut auditionner, si elle le souhaite, le Haut Conseil. Ce schéma me semble beaucoup plus logique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CS 32 et l'amendement de précision CS 133 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 9 modifié.*

#### *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**

Cet article vise à définir les compétences du Haut Conseil des finances publiques en matière de lois de finances de l'année (dites également lois de finances « initiales ») et de lois de financement de la sécurité sociale de l'année.

À l'instar de ses compétences en matière de lois de programmation des finances publiques (article 9 du présent projet), le Haut Conseil aurait une double fonction.

D'une part, il serait saisi par le Gouvernement afin de se prononcer sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Par construction, ces prévisions sont communes à ces deux textes, discutés à l'automne. À supposer cependant que le Gouvernement modifie ses prévisions macroéconomiques dans les quelques semaines séparant le dépôt du projet de loi de finances (fin

septembre)<sup>(1)</sup> et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (mi-octobre)<sup>(2)</sup>, le Haut Conseil serait nécessairement amené à connaître de cette modification par le jeu de l'article 12 du présent projet de loi organique, relatif à la révision des prévisions en cours d'examen d'un texte au Parlement.

D'autre part, le Haut Conseil des finances publiques devrait apprécier le contenu budgétaire du – seul – projet de loi de finances. Le Gouvernement lui transmettrait à cet effet « *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* ». L'« *article liminaire* » auquel il est fait référence est celui prévu à l'article 6 du présent projet de loi organique, qui comporterait un tableau de synthèse présentant le solde des administrations publiques. Ce tableau permettrait d'apprécier le respect, pour l'année couverte par le projet de loi de finances, de la trajectoire de solde public structurel figurant dans la loi de programmation des finances publiques. En pratique, l'expertise du Haut Conseil sera très dépendante de la qualité des « *éléments* » transmis par le Gouvernement, qui devraient inclure les articles du projet de loi de finances, mais également s'étendre à une série de documents annexés à ce dernier (rapport économique, social et financier, rapports sur les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, etc.), voire à d'autres documents internes au ministère de l'Économie et des finances ayant servi à l'élaboration du projet.

Outre le cadrage macroéconomique et la cohérence des perspectives budgétaires, l'avis rendu par le Haut Conseil pourrait, le cas échéant, également porter sur la mise en œuvre du mécanisme de correction des écarts prévu au chapitre III du présent projet. En effet, en cas d'écart important constaté en exécution par rapport aux objectifs de solde structurel figurant dans la loi de programmation, le Gouvernement devrait proposer des mesures de redressement et en rendre compte au plus tard dans le prochain projet de loi de finances ou le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Dans une telle hypothèse, l'avis du Haut Conseil devrait notamment comporter une « *appréciation de ces mesures* » (dernier alinéa de l'article 16).

L'avis du Haut Conseil serait joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Comme en matière de lois de programmation, le Gouvernement pourrait ainsi en tenir compte et, s'il le juge nécessaire, modifier son projet de loi de finances (et/ou son projet de loi de financement de la sécurité sociale) en conséquence, avant de le soumettre au Conseil d'État, qui se prononcerait lui-même au vu de cet avis.

---

(1) L'article 39 de la LOLF dispose que le projet de loi de finances initiale « est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget ». En pratique, alors qu'ils étaient habituellement déposés au début de la deuxième quinzaine de septembre, les projets de loi de finances sont, depuis l'année 2005, systématiquement déposés la dernière semaine de septembre.

(2) Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est « déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, le premier jour ouvrable qui suit » (article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale).

Là aussi, le Haut Conseil devrait donc disposer d'un délai très court pour se prononcer et, en particulier, pour analyser le contenu du projet de loi de finances. En pratique, en effet, le Conseil d'État n'est actuellement saisi des articles fiscaux et des articles rattachés aux différentes missions du budget de l'État que deux ou trois semaines avant l'adoption du projet de loi de finances en Conseil des ministres, ce délai se réduisant à seulement quelques jours pour les articles proprement budgétaires (article d'équilibre, états financiers annexés évaluant les recettes et fixant les dépenses, plafonds d'emplois, etc.). Le Gouvernement devra donc avancer son calendrier habituel d'élaboration du projet de loi de finances, sauf à priver le Haut Conseil des finances publiques de toute possibilité de rendre un avis éclairé.

Ces contraintes de calendrier gagneraient à être explicitées dans la loi organique, afin de donner tout son sens au rôle du Haut Conseil. C'est pourquoi, à **l'initiative de son rapporteur, votre Commission a instauré un délai minimum permettant au Haut Conseil d'analyser la cohérence du projet de loi de finances au regard de la programmation pluriannuelle**. Par parallélisme avec les modifications introduites à l'article 9, **la saisine du Haut Conseil devrait intervenir « au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances »**<sup>(1)</sup>. En revanche, à la différence des projets de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement n'aurait pas forcément à transmettre au Haut Conseil l'ensemble du projet de loi de finances, non seulement parce qu'une telle obligation rendrait le délai précité très difficile à respecter, mais aussi parce que beaucoup d'articles de ce projet ne présentent pas d'intérêt pour apprécier l'évolution des grands équilibres budgétaires.

L'avis du Haut Conseil des finances publiques serait joint au projet de loi de finances lors de son dépôt à l'Assemblée nationale et « *rendu public lors de ce dépôt* ». Cette dernière précision permet de garantir que l'avis sera connu le jour même du dépôt, alors que plusieurs des annexes au projet de loi de finances – par exemple le rapport économique, social et financier – sont en pratique distribuées plusieurs jours après le dépôt du projet. **Votre Commission a précisé que la publicité de l'avis serait assurée par le Haut Conseil lui-même.**

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 95 de M. Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Je n'ai pas été convaincu par les arguments de M. le rapporteur concernant l'amendement CS 94. Rien dans l'article 10 ne répond à ma demande de précision. Il convient de distinguer les hypothèses macroéconomiques

---

(1) Il a paru, en revanche, inutile à votre Commission de fixer un délai régissant la saisine du Haut Conseil en matière de prévisions macroéconomiques (première phrase du premier alinéa du présent article) : cette saisine devrait sans difficulté pouvoir intervenir suffisamment en amont pour permettre au Haut Conseil de se prononcer en toute connaissance de cause.

– les fondamentaux de l'économie – et les prévisions de recettes fiscales. Le ministère des Finances déduit les secondes des premières en faisant tourner un modèle – une sorte de « boîte noire » – dans lequel entre la fameuse élasticité fiscale.

**M. Dominique Lefebvre.** Dans ses rapports sur la situation des finances publiques ou sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes intègre à son analyse macroéconomique tous les éléments relatifs à l'élasticité fiscale. Le Haut Conseil le fera également. La précision est superfétatoire.

**M. Gilles Carrez.** Le problème, qui me semblait moins aigu s'agissant des lois de programmation, prend toute son importance pour les lois de finances annuelles. J'ai pu le constater et mon successeur dans la fonction de rapporteur général de la commission des Finances va s'en rendre compte : il y a en effet une sorte de « boîte noire » et nous avons les plus grandes difficultés à savoir quelle est la méthodologie employée pour passer des prévisions macroéconomiques à l'évaluation des recettes fiscales. Lorsqu'on creuse la question, on se rend parfois compte que certaines hypothèses d'élasticité retenues sont tout à fait contestables. Il est donc souhaitable de distinguer les deux notions.

**M. Pierre-Alain Muet.** Tous les instituts de conjoncture s'interrogent sur la relation entre les prévisions macroéconomiques et les recettes fiscales. Je n'imagine pas que les experts qui siègeront au Haut Conseil ne fassent pas de même. Ce n'est certes pas chose aisée. L'administration dispose, pour sa part, de moyens importants pour faire ses prévisions budgétaires. La précision me paraît néanmoins inutile.

**M. le ministre.** L'article 10 du projet prévoit que le Haut Conseil est rendu destinataire par le Gouvernement des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances de l'année. Le Haut Conseil demandera ce qu'il voudra. L'article 14 prévoit en effet que le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil. Le projet n'est donc pas resté en arrière de la main en matière de transparence et d'information du Haut Conseil. L'amendement est inutile.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CS 95.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CS 134 du rapporteur et **rejette** successivement les amendements CS 96 de M. Aubert et CS 61 de M. de Courson.*

*L'amendement CS 114 de M. Caresche est **retiré**.*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS 33 et CS 34, ainsi que l'amendement de précision CS 135 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

*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**

Cet article vise à définir les compétences du Haut Conseil des finances publiques en matière de lois de finances rectificatives et de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.

Il s'agit d'un enjeu d'autant moins négligeable que, sous l'effet de la crise, les textes financiers rectificatifs ont été multipliés ces dernières années. Alors que, pendant longtemps, le nombre de lois de finances rectificatives se limitait à un (le « collectif budgétaire » de fin d'année) ou deux (en cas notamment d'alternance politique) par exercice budgétaire, ce nombre s'est élevé à trois en 2009, à quatre en 2010, à quatre en 2011 et, à ce stade, à deux en 2012. En outre, pour la première fois depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, une loi de financement rectificative a vu le jour en 2011 <sup>(1)</sup>.

En cas de dépôt d'un projet de texte financier rectificatif, le présent article prévoit une possible intervention du Haut Conseil des finances publiques, en vue d'apprécier la pertinence des prévisions macroéconomiques sur lesquelles il repose. Rappelons que l'article 53 de la LOLF fait d'ores et déjà obligation au Gouvernement de joindre à tout projet de loi de finances rectificative un « *rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte* ». On doit néanmoins constater, en pratique, que ces éléments sont souvent très succincts – au point de ne représenter que quelques lignes de texte précédant l'exposé des motifs du projet. L'avis du Haut Conseil des finances publiques devrait donc contraindre le Gouvernement à davantage expliciter ses perspectives économiques.

Le mécanisme prévu au présent article diffère en plusieurs points du dispositif proposé pour les projets de loi de programmation des finances publiques et pour les projets de loi de finances ou de financement de l'année (articles 9 et 10) :

– afin de favoriser la rapidité de la procédure, le Haut Conseil ne serait pas « *saisi* » par le Gouvernement avant l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de finances rectificative ou sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, mais seulement « *informé sans délai* » ;

– le Haut Conseil ne serait pas tenu de rendre un avis. Selon l'exposé des motifs, il conviendrait en effet de prévoir les « *situations d'urgence qui ne permettraient pas d'organiser la remise d'un avis officiel* ». En revanche, si le Haut Conseil décidait de rendre un avis, celui-ci serait nécessairement public ;

---

(1) Loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.

– le Haut Conseil ne serait pas compétent pour se prononcer sur le contenu budgétaire des projets de loi de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale et, en particulier, pour apprécier le respect des objectifs de solde structurel définis dans la dernière loi de programmation des finances publiques. Ce choix est compréhensible pour les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, puisque le contenu des projets de loi de financement *de l'année* ne fait pas davantage l'objet d'un examen par le Haut Conseil <sup>(1)</sup>. En revanche, pour les projets de loi de finances rectificative, ce choix peut apparaître comme une lacune d'autant plus regrettable que l'article 6 prévoit explicitement que ceux-ci comportent un tableau de synthèse, soumis au vote du Parlement, visant à apprécier le respect de la trajectoire de solde structurel des administrations publiques. Pour cette raison, **votre Commission a, sur proposition de votre rapporteur, élargi la compétence du Haut Conseil, en faisant porter son – éventuel – avis, non seulement sur les hypothèses macroéconomiques associées au projet de loi de finances rectificative, mais aussi sur la cohérence de ce dernier, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.**

\*

\* \*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CS 35 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CS 62 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Pour le groupe UDI, le Haut Conseil doit appliquer les mêmes procédures aux projets de lois de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale d'une part, aux projets de loi de finances rectificative et aux projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale d'autre part. Une dégradation rapide de la conjoncture peut appeler des lois rectificatives très importantes et l'avis du Haut Conseil sera alors précieux.

Cela risque-t-il de poser un problème de vitesse de réaction, comme le soutient le ministre ? J'en doute, dans la mesure où il est prévu – sauf erreur de ma part – un délai maximal de huit jours. En revanche, il ne serait pas bon de réserver un traitement différent à la loi de finances initiale, à la loi de finances rectificative et à la loi de règlement.

Tel est le sens de cet amendement, très proche, d'ailleurs, de l'amendement CS 87 de Gilles Carrez qui viendra en discussion tout à l'heure.

De même, au lieu de la simple possibilité prévue par le texte, Gilles Carrez et moi-même souhaitons qu'il soit fait obligation au Haut Conseil de rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques et les éléments transmis par le Gouver-

---

(1) Sauf si le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année comporte des mesures de correction au sens de l'article 16 du présent projet. Voir supra le commentaire de l'article 10.

nement en pareil cas. Il est inutile de multiplier les procédures pour des actes budgétaires qui sont de même nature !

**M. le rapporteur.** Je ne pense pas que l'avis du Haut Conseil doive être obligatoire. Il faut en revanche que cet avis puisse aller au-delà des seules prévisions macroéconomiques et porter sur le contenu budgétaire du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. L'amendement CS 136 que je présenterai tout à l'heure devrait vous satisfaire à cet égard.

Avis défavorable, donc.

*La Commission rejette l'amendement CS 62.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CS 97 de M. Julien Aubert.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CS 36 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CS 136 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je viens de défendre cet amendement dont je souhaite toutefois rectifier la rédaction en remplaçant, à l'alinéa 2, les mots : « de ce projet », par les mots : « du projet de loi de finances rectificative ».

**M. Hervé Mariton.** Plutôt que la simple possibilité laissée par le texte, ne conviendrait-il pas d'écrire : « le Haut Conseil rend un avis » – sachant que, de toute façon, il ne manquera pas de le faire ?

**M. Gilles Carrez.** Notre amendement CS 87 tend, comme l'amendement CS 136 du rapporteur et comme l'amendement CS 62 de M. de Courson, à élargir le champ de l'avis du Haut Conseil. Nous pensons que les documents transmis par le Gouvernement à cette instance ne doivent pas se limiter aux prévisions macroéconomiques. L'expérience a montré que les collectifs peuvent comporter des éléments très importants concernant les comptes publics eux-mêmes.

Pour le reste, l'idée que cet avis soit facultatif et non pas systématique ne me choque pas. Il appartiendra au Haut Conseil d'apprécier si la loi de finances rectificative appelle un avis de sa part ou non. Il existe aussi des collectifs – ceux dont l'objet est d'apporter la garantie de l'État, par exemple – qui ne modifient pas fondamentalement l'équilibre des comptes.

**M. Hervé Mariton.** Dans ce cas, le Haut Conseil pourrait rendre un avis « sans objet », si je puis dire. Mais sa démarche naturelle doit rester d'émettre des avis sur les projets de loi de finances rectificative.

*La Commission adopte l'amendement CS 136 rectifié.*

*En conséquence, l'amendement CS 87 de M. Gilles Carrez est **retiré** par son auteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CS 98 de M. Julien Aubert.*

*Elle en vient à l'amendement CS 86 de M. Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Je ne retire pas cet amendement dont l'objet a été débattu. Mais l'amendement adopté précédemment me paraît plus important.

*La Commission **rejette** l'amendement CS 86.*

*L'amendement CS 115 de M. Christophe Caresche est **retiré** par son auteur.*

*La Commission **adopte** l'article 11 **modifié**.*

#### *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**

Cet article vise à définir les compétences du Haut Conseil des finances publiques en cas de révision par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait un projet de loi finances ou de financement de la sécurité sociale – de l'année ou rectificative – postérieurement à son dépôt à l'Assemblée nationale.

Dans une telle hypothèse, le Gouvernement informerait « *sans délai* » le Haut Conseil des finances publiques « *du nouvel état de ses prévisions* », qui pourrait rendre un avis public sur ces dernières.

La révision par le Gouvernement de ses perspectives économiques a, naturellement, un impact sur les objectifs de déficit et, partant, sur le respect de la programmation pluriannuelle des finances publiques. Une modification des hypothèses de croissance du PIB ou des prévisions d'inflation a, en effet, des conséquences directes sur le niveau des recettes et des dépenses publiques (« stabilisateurs automatiques ») et peut, de surcroît, conduire le Gouvernement à proposer des mesures nouvelles pour tenir compte de l'évolution de l'activité économique.

Ces dernières années, la crise a d'ailleurs contraint les pouvoirs publics à se montrer de plus en plus réactifs aux évolutions – en l'occurrence, aux dégradations – de la conjoncture.

Par exemple, en 2008, la prévision de croissance initialement associée au projet de loi de finances pour 2009 était de 1 %. Cette prévision avait été établie

par le ministère des Finances sur la base des informations qui étaient disponibles à la mi-septembre, soit juste avant la faillite de la banque *Lehman Brothers*, qui entraîna la chute des bourses mondiales. En conséquence, le Gouvernement dut réviser à la baisse ses prévisions de croissance et d'inflation et, lors de la lecture du texte au Sénat, en novembre, proposer de modifier en conséquence ses prévisions de recettes et de dépenses.

De façon comparable, en 2011, le Gouvernement dut revoir à la baisse ses hypothèses de croissance et d'inflation, le conduisant à déposer, le 31 août, une lettre rectificative modifiant le projet de loi de finances rectificative pour 2011 déposé le 1<sup>er</sup> août <sup>(1)</sup>. Pour la même raison, l'équilibre du projet de loi de finances pour 2012 fût substantiellement modifié lors de son examen au Sénat, le 23 novembre 2011, afin de tenir compte de l'abaissement (1 % au lieu de 1,75 %) de la prévision de croissance pour 2012.

Dans de telles situations – à la seule exception du cas du dépôt d'une lettre rectificative <sup>(2)</sup> –, le présent article trouverait à s'appliquer et permettrait au Haut Conseil des finances publiques d'éclairer les débats parlementaires relatifs au réalisme du nouveau cadrage macroéconomique. En revanche, la compétence du Haut Conseil ne s'étend pas à l'appréciation de l'effet des éventuelles propositions de modification du contenu du projet de loi de finances par le Gouvernement (mesures nouvelles de recettes ou modification des crédits) au regard de la trajectoire pluriannuelle d'équilibre structurel : à un tel stade de la procédure législative, cette appréciation relève en effet du Parlement.

**À l'initiative de son rapporteur, votre Commission a prévu que le Haut Conseil serait également saisi dans le cas d'une révision des prévisions macroéconomiques intervenant au cours de la discussion parlementaire d'un projet de loi de programmation des finances publiques.** Une telle révision avait, par exemple, été nécessaire lors de l'examen, en 2008, de la première loi de programmation des finances publiques <sup>(3)</sup>. Sous l'effet de la crise économique, le Gouvernement avait, à deux reprises, déposé des amendements modifiant son projet : une première fois au Sénat, en novembre 2008, afin de tenir compte de nouvelles prévisions de croissance et d'inflation ; une seconde fois lors de la lecture du texte de la commission mixte paritaire, en janvier 2009, afin d'intégrer de nouvelles moins-values de recettes fiscales, ainsi que l'impact du plan de relance prévu par la première loi de finances rectificative pour 2009 <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Alors que ce projet de loi de finances rectificative ne visait initialement qu'à définir les nouvelles modalités d'intervention du Fonds européen de stabilité financière (FESF), la lettre rectificative y a adjoint une révision des prévisions de recettes, plusieurs augmentations d'impôts et des annulations de crédits. Le texte qui en est résulté est la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1117 du 19 septembre 2011.*

(2) *Qui juridiquement équivaut au dépôt d'un nouveau projet de loi, conduisant à l'application de la procédure proposée à l'article 10 (s'il s'agit d'un projet de loi de finances de l'année) ou à l'article 11 (s'il s'agit d'un projet de loi de finances rectificative).*

(3) *Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.*

(4) *Loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-122 du 4 février 2009.*

L'avis du Haut Conseil sur le nouvel état des prévisions du Gouvernement associées à un projet de loi de programmation des finances publiques présenterait un intérêt tout particulier dans l'hypothèse où, à l'inverse des pratiques suivies ces dernières années, un tel projet de loi venait à être discuté à un autre moment que le projet de loi de finances de l'année.

\*  
\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS 37 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable de ce dernier, elle **rejette** ensuite l'amendement de précision CS 99 de M. Julien Aubert.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CS 137 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable de ce dernier, elle **rejette** l'amendement CS 100 de M. Julien Aubert.*

*L'amendement CS 116 de M. Christophe Caresche est **retiré** par son auteur.*

*La Commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

### Article 13

#### **Compétences du Haut Conseil des finances publiques à l'égard des programmes de stabilité**

Cet article vise à définir les compétences du Haut Conseil des finances publiques en matière de programmes de stabilité.

À l'instar des lois de programmation des finances publiques, les programmes de stabilité adressés chaque année à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne présentent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Ils contiennent notamment « *l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques* »<sup>(1)</sup>.

Depuis 2011, les programmes de stabilité sont, dans la cadre de la procédure dite de « semestre européen » – destinée à renforcer la coordination des politiques budgétaires –, adressés par chaque État aux institutions européennes « *de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Article 3 du 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, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

(2) Article 4 du règlement (CE) n° 1466/97 précité.

Le présent article dispose que le Gouvernement saisit le Haut Conseil des finances publiques « *des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité* ». Étant donné que c'est généralement au mois de mars que, d'une part, l'INSEE <sup>(1)</sup> publie les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques et que, d'autre part, la direction générale du Trésor élabore ses prévisions économiques de printemps – examinées par la Commission économique de la Nation –, c'est vraisemblablement au mois de mars ou au début du mois d'avril que le Haut Conseil des finances publiques serait saisi.

Cette saisine porterait sur les seules prévisions macroéconomiques, et non sur le contenu du projet de programme de stabilité. Le Haut Conseil devrait rendre un avis public, joint au programme de stabilité transmis aux institutions européennes.

Le présent article est muet sur le calendrier de la procédure, ce qui pourrait priver le Parlement de la possibilité de disposer en temps utile de l'avis du Haut Conseil sur le programme de stabilité. La question de l'association des assemblées à l'examen de ce programme, avant sa transmission à Bruxelles, est d'ailleurs prise en compte au plan européen, puisque chaque programme de stabilité doit contenir « *des informations relatives à son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment s'il a été présenté au parlement national et si le parlement national a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement, et si le programme a reçu l'approbation du parlement* » <sup>(2)</sup>.

En droit positif, l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 2010-1645 du 28 décembre 2010) prévoit qu'« *à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne (...), le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote* » <sup>(3)</sup>.

En pratique, en 2011, cette procédure a pris la forme d'une déclaration du Gouvernement, suivie d'un vote, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution <sup>(4)</sup>, tant au Sénat (le 27 avril) qu'à l'Assemblée nationale (le 2 mai). Le programme de stabilité a été transmis aux autorités européennes le 3 mai. Le 7 juin, la Commission européenne a adressé au Conseil de l'Union européenne

---

(1) Institut national de la statistique et des études économiques.

(2) Article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 précité.

(3) Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, déposé à l'Assemblée nationale le 28 septembre 2012, ne propose pas d'abroger cette disposition.

(4) « 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 ».

une proposition de recommandation sur ce programme. Celle-ci a donné lieu à l'adoption par chacune des assemblées d'une résolution européenne <sup>(1)</sup>.

En revanche, en 2012, du fait des élections présidentielle et législatives, le projet de programme de stabilité a seulement fait l'objet, le 11 avril, d'une présentation devant la commission des Finances de chacune des deux assemblées <sup>(2)</sup>.

Faute pour le Conseil constitutionnel d'avoir été saisi de la dernière loi de programmation des finances publiques, la solidité juridique de l'article 14 précité n'est pas garantie. Votre rapporteur rappelle, en effet, que lors de l'élaboration de la LOLF en 2000, la première proposition de loi organique présentée par M. Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, prévoyait la transmission obligatoire du programme de stabilité aux commissions des Finances des deux assemblées, avant son envoi aux institutions européennes <sup>(3)</sup>. Cette disposition n'avait cependant pas prospéré, un avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000 sur certains thèmes abordés par la proposition de loi ayant considéré qu'elle excédait la compétence du législateur organique, dans la mesure où « *la conduite des relations extérieures de la France, y compris avec les autorités communautaires, ne relève pas de la compétence du Parlement (...). Seule une (...) modification de la Constitution pourrait prévoir [une] transmission obligatoire au Parlement avant sa présentation aux instances communautaires* » <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Résolution européenne du Sénat sur la recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014 du 26 juin 2011 ; résolution européenne de l'Assemblée nationale sur les recommandations de la Commission européenne relatives aux programmes de stabilité et de réforme de la France du 9 juillet 2011.*

(2) *Audition de M. François Baroin, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, et de Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, sur le projet de programme de stabilité et de croissance. La commission des Finances du Sénat a, de surcroît, publié un rapport d'information n° 501 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq le 17 avril 2012.*

(3) *L'article 4 de la proposition de loi organique n° 2540 (juillet 2000) disposait : « Avant de les présenter aux institutions de l'Union européenne, le Gouvernement transmet aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat le programme de stabilité, ainsi que son actualisation annuelle. Le cas échéant, il transmet également à ces commissions, dès leur adoption par le Conseil de l'Union européenne, les recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne ».*

(4) *Conseil d'État, Assemblée générale, Avis n° 365546 du 21 décembre 2000, Études et documents du Conseil d'État, 2001, p. 212. Une transmission obligatoire du projet de programme de stabilité était d'ailleurs proposée à l'article 12 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques examiné sous la législature précédente.*

Dans ces conditions, à l'initiative de son rapporteur, votre Commission a prévu que le Haut Conseil rend public son avis « au moins deux semaines avant la date limite de transmission » du programme de stabilité aux institutions de l'Union européenne, soit à la mi-avril (la date limite de transmission étant le 30 avril). Est ainsi instauré un délai comparable <sup>(1)</sup> à celui applicable – *de jure* ou *de facto* – à la soumission au Parlement par le Gouvernement de son projet de programme de stabilité. Quelle que soit la forme retenue au Parlement pour discuter du programme de stabilité (débat en commission, débat en séance, résolution de l'article 34-1 de la Constitution, résolution européenne, etc.), les assemblées disposeraient, en temps utile et en tout état de cause, de l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

\*

\* \*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CS 101 de M. Julien Aubert.*

*Elle en vient à l'amendement CS 138 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Par souci de coordination entre les travaux budgétaires nationaux et l'agenda européen, il est proposé par cet amendement que le Haut Conseil rende son avis sur les prévisions macroéconomiques au moins deux semaines avant l'envoi du programme de stabilité à Bruxelles.

**M. Gilles Carrez.** De la même manière, nous avons amendé la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 pour que le Gouvernement adresse au Parlement son projet de programme de stabilité avant l'envoi de ce document à Bruxelles. Avec l'amendement du rapporteur, le Parlement disposera également de l'avis du Haut Conseil.

**M. le ministre.** Le Gouvernement est d'accord sur le principe. Je suggère toutefois que l'on précise que le délai est de deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité, ce qui suppose que l'on ajoute, après les mots : « avant la », les mots : « date limite de ».

**M. le rapporteur.** J'accepte cette rectification.

*La Commission adopte l'amendement CS 138 rectifié.*

---

(1) Initialement, votre rapporteur avait proposé que le délai soit le même que celui applicable à la transmission au Parlement du projet de programme de stabilité (« au moins deux semaines avant » la transmission à Bruxelles). Afin de répondre à la préoccupation du Gouvernement d'éviter de rendre l'envoi aux institutions européennes tributaire de la date à laquelle le Haut Conseil rendrait son avis, le délai de deux semaines retenu par votre Commission est finalement calculé par rapport à la date limite de transmission du programme de stabilité au niveau européen.

*L'amendement CS 117 de M. Christophe Caresche est retiré par son auteur.*

*La Commission adopte l'article 13 modifié.*

#### *Article 14*

### **Moyens d'investigation du Haut Conseil des finances publiques**

Cet article vise à préciser les moyens dont le Haut Conseil des finances publiques disposerait pour remplir ses fonctions.

Le Haut Conseil pourrait auditionner des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique. Il pourrait faire appel à des organismes ou des personnalités extérieurs à l'administration. Le Gouvernement serait tenu de répondre à ses demandes d'information.

En pratique, l'accès à l'information constituera pour le Haut Conseil des finances publiques un enjeu particulièrement important pour l'appréciation *ex ante* du contenu des projets de loi de programmation et des projets de loi de finances. Lorsqu'il s'agira par exemple de déterminer si une mesure est ponctuelle ou temporaire (et donc exclue de la définition du solde structurel) ou d'évaluer l'impact financier de mesures fiscales ou budgétaires visant à améliorer ou corriger la trajectoire d'évolution des finances publiques, le Haut Conseil sera très dépendant de l'information délivrée par le Gouvernement.

Cette préoccupation devrait être moins prégnante en matière de cadrage macroéconomique. Ce dernier fait, en effet, l'objet de nombreuses prévisions émanant de divers organismes financiers et instituts de conjoncture – au point que, chaque année, la prévision de croissance retenue par le Gouvernement dans le projet de loi de finances est systématiquement confrontée au « consensus des économistes »<sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 51 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Cet amendement vise à prévoir la possibilité d'une audition annuelle du président du Haut Conseil des finances publiques par la commission des Finances.

---

(1) Cette expression désigne, non un accord unanime, mais l'agrégation des prévisions des conjoncturistes – l'une des publications de référence en la matière étant Consensus Forecasts.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Une commission parlementaire auditionne qui elle veut, que cela figure dans la loi organique ou non.

**M. Charles de Courson.** Il s'agit, en l'occurrence, de l'indiquer explicitement.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. La rédaction de l'article CS 111, que je présenterai tout à l'heure, est préférable.

*La Commission rejette l'amendement CS 51.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 102 de M. Julien Aubert.*

**M. Julien Aubert.** Aux termes de l'article 14, le Haut Conseil des finances publiques peut auditionner les représentants des administrations et faire appel à des organismes ou à des personnalités extérieures. Pour travailler efficacement, cependant, il doit pouvoir comprendre comment l'administration est arrivée à ses conclusions en matière de prévisions macroéconomiques. Nous proposons donc qu'il se voie remettre de droit tous les documents internes qui lui permettront d'apprécier véritablement ce qui est soumis à son avis.

**M. le rapporteur.** Ce serait donner un pouvoir inquisitorial au Haut Conseil qui pourrait réclamer communication des comptes rendus de réunions internes à l'administration, des courriers électroniques échangés entre le ministre et ses collaborateurs, entre le ministre et ses collègues, que sais-je encore ? Avis défavorable.

**M. Charles de Courson.** Peut-être l'amendement est-il mal rédigé – une loi organique ne saurait mentionner les différentes directions d'un ministère –, mais il soulève un vrai problème. Ne pourrait-on indiquer que le Haut Conseil dispose d'un droit d'accès à tous les documents qu'il souhaite de la part de l'administration ?

**M. le ministre.** Le troisième alinéa de l'article 14 est clair : « *Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.* » En règle générale, il faut éviter de rendre la loi bavarde. Mettons-y un soin particulier, s'agissant d'une loi organique.

**M. Dominique Lefebvre.** De plus, l'amendement transformerait la nature du Haut Conseil qui, selon moi, n'est pas un organisme de contrôle. Le Haut Conseil émettra un avis sur la base de ce que le Gouvernement lui transmettra librement. Si on lui donne une sorte de pouvoir d'investigation, on en fait un instrument de contrôle.

**M. Charles de Courson.** Il serait plus précis d'indiquer, à l'alinéa 3 de l'article 14, que ce sont les ministres chargés de l'économie, des finances et du budget qui répondent aux demandes du Haut Conseil.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Dans la Constitution, seul « le Gouvernement » est mentionné. Or, nous examinons un projet de loi organique.

**M. Julien Aubert.** Monsieur le rapporteur, pendant mes cinq années d'exercice à la Cour des comptes, j'ai souvent tenté en vain d'obtenir du ministère des finances des informations sur la manière dont les projets de loi de Finances sont élaborés. Or, toute la question est de savoir quelle sera la plus-value apportée par le Haut Conseil. S'il doit être composé de magistrats de la Cour des comptes auxquels on ajoute quatre bonshommes pour faire joli, sans aucune prérogative, il ne servira à rien ! Si l'on veut au contraire lui permettre de se prononcer vraiment sur la façon dont le Gouvernement travaille et définit ses orientations, il faut lui en donner les moyens.

**M. Christophe Caresche.** Cette mission revient d'abord aux parlementaires !

**M. Julien Aubert.** Si le Haut Conseil ne peut mener des auditions, comme le fait la Cour des comptes aujourd'hui, on aboutira exactement au même produit. Si on ne lui fournit pas les moyens de mener ses recherches et de fonder ses avis, tout ceci n'est que littérature !

**M. Hervé Mariton.** La rédaction du troisième alinéa de l'article me convient, pour peu qu'il soit clair que le Haut Conseil peut obtenir toutes réponses aux questions qu'il pose. Il ne s'agit pas, comme le laisse entendre l'intervention de M. Lefebvre, de se prononcer sur seuls éléments que le Gouvernement voudrait bien transmettre.

**M. Gilles Carrez.** Il sera opportun que le ministre affirme clairement en séance publique que le troisième alinéa procède d'une volonté large et substantielle de donner accès aux informations et aux documents nécessaires. On se heurte parfois à une réelle difficulté, surtout lorsque les délais sont très brefs. Le Gouvernement doit manifester lors du débat sa volonté absolue de faciliter le travail du Haut Conseil.

**M. le ministre.** L'intérêt des pouvoirs publics, quels qu'ils soient, sera de convaincre le Haut Conseil que les hypothèses qui lui sont soumises sont judicieuses, légitimes et opposables. Toute tentative de rétention amènerait le Haut Conseil à concevoir des doutes !

Par ailleurs, si je suis sensible à l'expérience – quelque peu douloureuse, à l'évidence – du député Aubert comme magistrat de la Cour des comptes, je lui confirme aussi qu'il ne s'agit nullement de faire du Haut Conseil un pseudopode de la Cour. Je rejoins l'opinion de Dominique Lefebvre sur ce point.

*La Commission rejette l'amendement CS 102.*

*Puis elle adopte l'article 14 sans modification.*

*Article 14 bis (nouveau)*

**Audition du Haut Conseil des finances publiques par les commissions parlementaires**

Introduit à l'initiative de M. Pierre-Alain Muet, cet article dispose 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* ».

Plutôt que de prévoir une audition annuelle du Haut Conseil ou une présentation systématique de ses avis devant les commissions des Finances, cet article privilégie la souplesse : les commissions parlementaires jugeraient elles-mêmes de la nécessité d'auditionner le président du Haut Conseil. En outre, en mentionnant, sans plus de précision, les « *commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat* », cet article pourrait s'appliquer non seulement aux commissions permanentes, mais aussi aux commissions des Affaires européennes.

\*

\* \*

*La Commission est saisie des amendements CS 69 de M. Gilles Carrez et CS 111 de M. Pierre-Alain Muet.*

**M. Gilles Carrez.** Je propose une audition annuelle du Haut Conseil par les commissions des Finances de l'Assemblée et du Sénat.

**M. Pierre-Alain Muet.** Mon amendement CS 111 dispose que le Haut Conseil peut être entendu à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cela va de soi mais il vaut mieux le dire.

**M. le rapporteur.** L'amendement de M. Muet me semble un peu plus large. L'audition du Haut Conseil peut intéresser d'autres commissions – la commission des Affaires sociales, par exemple – que celle des finances.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** La commission des Lois, pour sa part, n'exclut pas d'auditionner un jour le Haut Conseil au sujet des finances locales.

**M. Gilles Carrez.** Je retire mon amendement et me rallie à celui de M. Muet.

*L'amendement CS 69 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CS 111.*

*Article 15*

**Renvoi à un décret en Conseil d'État**

Cet article prévoit que les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques « *peuvent être précisées* » par décret en Conseil d'État.

Ce décret pourrait notamment préciser :

– les dispositions permettant de garantir l'indépendance et l'impartialité des membres (par exemple le contenu de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 8) ;

– que le secrétariat du Haut Conseil est assuré par le secrétariat de la Cour des comptes, à l'instar de la solution retenue pour le Conseil des prélèvements obligatoires (article L. 351-7 du code des juridictions financières) ;

– les conditions matérielles de fonctionnement du Haut Conseil. Sur ce point, l'étude d'impact se borne à indiquer que « *ce texte n'a pas d'impact significatif sur l'emploi public, à l'exception des effectifs, limités, qui pourront être nécessaires au fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques* ». Des crédits d'expertise, d'études et – sans doute – de défraiements devront cependant être prévus en loi de finances. Ceux-ci pourraient être inscrits, au moins pour partie, sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » rattachée au Premier ministre.

L'ensemble de ces éléments méritant sans aucun doute des précisions réglementaires, **votre Commission a rendu obligatoire – et non pas facultatif – le décret en Conseil d'État prévu au présent article.**

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 139 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à rendre obligatoire le décret en Conseil d'État relatif au fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Quelles seront les modalités de ce fonctionnement ? Le Haut Conseil sera-t-il pourvu d'un budget ? Les fonctions seront-elles rémunérées ?

**M. le ministre.** C'est un point qu'il faudra discuter avec le premier président de la Cour des comptes. Selon les personnes choisies comme membres, une rémunération peut se révéler inutile ou non. Les magistrats de la Cour des comptes, par exemple, sont déjà rémunérés. S'agissant des autres personnalités, il faudra apprécier si elles bénéficient déjà d'une rémunération suffisante. Il est certain que des défraiements interviendront, mais je ne suggérerai pas d'aller au-delà.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** L'article 8, qui dispose que le Haut Conseil est un organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, contient une partie de la réponse à vos questions, madame Dalloz.

**M. le ministre.** Voire la totalité de la réponse...

**M. Gilles Carrez.** Et si la Cour des comptes demande une rallonge ?

**M. le ministre.** Nous avons déjà des discussions avec la Cour sur d'autres sujets, en particulier l'affectation de l'hôtel de la Marine.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je propose que nous nous en tenions à l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 15 modifié.*

### 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**

Le présent article a pour objet de définir les conditions d'engagement du mécanisme de correction des écarts applicables en France afin de respecter les dispositions du TSCG.

#### **I. UN MÉCANISME DE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES DES ÉTATS INSTAURÉ PAR LE TSCG**

L'introduction d'un mécanisme de correction des écarts par rapport à une trajectoire de redressement des comptes publics est une innovation en droit européen. Elle impose une réforme du droit budgétaire français, laquelle peut néanmoins être mise en œuvre par une loi organique.

## A. LE PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE N'A JAMAIS ÉTÉ VÉRITABLEMENT RESPECTÉ PAR LES ÉTATS MEMBRES, Y COMPRIS PAR LA FRANCE

Le système mis en place au sein de l'Union économique et monétaire en 1997 <sup>(1)</sup> a rapidement montré ses premières faiblesses. En effet, les règles imposées aux États membres de la zone euro ont eu bien du mal à être respectées.

Ainsi, le Portugal, fin 2002, puis la France et l'Allemagne, en novembre 2003, se sont trouvés durablement au-dessus du seuil des 3 % du PIB autorisés par le pacte de stabilité et de croissance (PSC). La Commission européenne a alors souhaité soumettre les trois États à la procédure des déficits excessifs et leur imposer ses exigences pour améliorer la situation en 2004 et 2005, faute de quoi des sanctions financières leur auraient été infligées. Mais ses recommandations n'ont pas pu recueillir la majorité nécessaire au Conseil européen, qui, le 25 novembre 2003, a adopté des recommandations inspirées de celles de la Commission, mais avec des objectifs d'assainissement budgétaires pour 2004 moins rigoureux, et surtout hors du cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le Conseil a donc fait le choix – politique – de ne pas respecter à la lettre les règles du PSC.

La Commission a donc saisi la Cour de justice des Communautés européennes (devenue Cour de justice de l'Union européenne avec le traité de Lisbonne) qui, par un arrêt du 16 juillet 2004, a annulé la décision du Conseil de suspendre la procédure pour déficits excessifs à l'encontre de la France et l'Allemagne, considérant que le Conseil ne peut pas « *modifier [les recommandations] sans une nouvelle impulsion de la Commission, qui dispose d'un droit d'initiative dans le cadre de la procédure pour déficit excessif* ».

À la suite de cette affaire, et sur demande des États, la Commission européenne a présenté des propositions pour renforcer les règles du PSC. Pourtant, malgré ces recommandations, la réforme adoptée en 2005 est allée, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, dans le sens d'un assouplissement des règles du PSC pour limiter les cas dans lesquels la procédure de déficit pouvait être mise en œuvre, en particulier en période de bas de cycle (ralentissement de la croissance économique) <sup>(2)</sup>.

Avec la crise économique et financière de 2008 et malgré ses assouplissements, le PSC n'était plus respecté par la plupart des États membres en 2009. Ils connaissent en effet alors un déficit des finances publiques nettement

---

(1) 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, règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre des procédures concernant les déficits excessifs ; résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance.

(2) Les règlements n° 1466/97 et n° 1467/97 précités ont été modifiés respectivement par les règlements n°s 1055/2005 et 1056/2005 du 27 juin 2005 et le Conseil a adopté le 20 mars 2005 un rapport intitulé Améliorer la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

supérieur à 3 % : 7,5 % pour la France, 6 % pour l'Allemagne et 6,9 % pour la moyenne de la zone euro.

De plus, les révélations du nouveau gouvernement grec à l'automne 2009 sur l'état des comptes grecs ont démontré les faiblesses de la surveillance effectuée par Eurostat, puisque les chiffres qui lui étaient communiqués et sur lesquels il s'était fondé pour apprécier la situation en Grèce étaient faux. Enfin, les divers plans de relance mis en œuvre par la plupart des États affectés par la crise ont entraîné une augmentation sans précédent de leur dette publique, la dette publique brute moyenne dans l'Union européenne étant passée de 62,5 % du PIB fin 2008 à 82,5 % fin 2011 <sup>(1)</sup>. Dans cette situation, et bien que les États en infraction se soient engagés à redescendre en dessous de la barre des 3 %, la nécessité d'une réforme en profondeur du Pacte a vu le jour.

L'adoption du « *Six-Pack* » en novembre 2011 <sup>(2)</sup> et du TSCG le 2 mars 2012 ont ainsi eu pour objet de renforcer les règles du PSC afin d'en assurer le respect par l'ensemble des États signataires.

Le renforcement du PSC pourrait être enfin complété par deux nouvelles propositions de règlement (« *Two-Pack* »), qui visent, l'une, à renforcer la surveillance budgétaire, l'autre à assurer une meilleure articulation entre cette surveillance et les programmes d'assistance financière. Ces propositions, qui concernent les seuls États membres de la zone euro, sont actuellement en cours de négociation entre le Conseil et le Parlement européen.

S'agissant en particulier de la France, le graphique ci-après montre qu'en exécution, notre pays ne s'est jamais conformé aux engagements pris dans le cadre des différents programmes de stabilité transmis à la Commission européenne, à l'exception notable de l'année 2011 <sup>(3)</sup>.

---

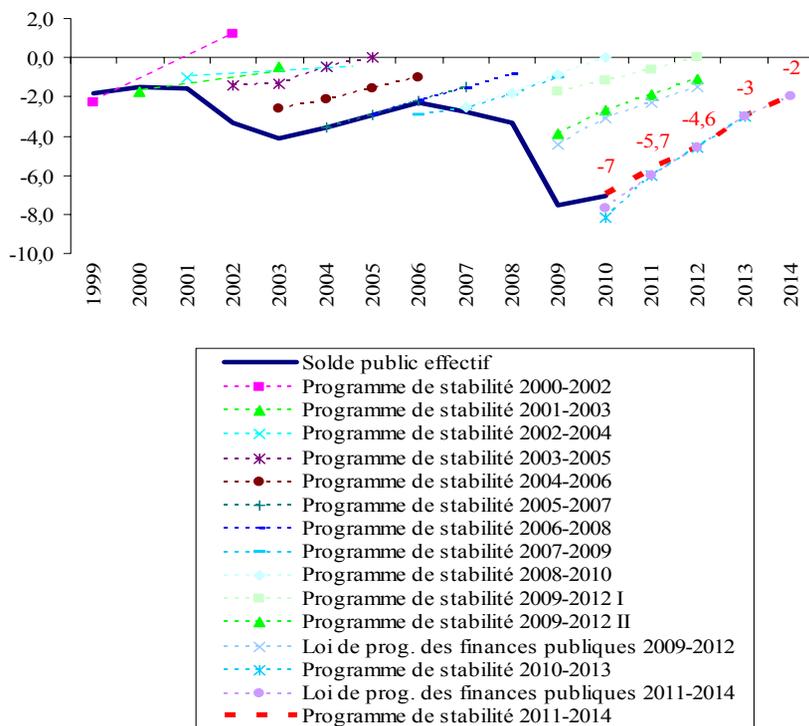
(1) Eurostat, dette publique brute, en % du PIB.

(2) Voir l'exposé général du présent rapport.

(3) 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) et 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).

## La programmation du solde public : prévision et exécution

(en points de PIB)



Source : INSEE et documents cités.

Les raisons principales pour lesquelles la France n'est jamais parvenue à respecter son programme de stabilité sont liées à une surévaluation systématique de l'hypothèse de croissance sous-tendant ses prévisions de recettes notamment, ainsi qu'à une appréciation trop optimiste de l'évolution du rythme de croissance de ses dépenses publiques.

Ainsi, malgré le PSC, la dette publique française a continué de progresser entre 1997 (58,5 % du PIB) et 2007 (64,2 % du PIB). Elle a littéralement explosé sous l'effet de la crise, des mesures discrétionnaires prises par le précédent Gouvernement, et des différents plans de soutien aux États européens en grande difficulté, pour atteindre près de 90 % du PIB aujourd'hui.

La France n'est bien évidemment pas le seul État membre de l'Union européenne dans cette situation. D'autres États, hors de l'Union européenne, ont également assisté à un dérapage considérable de leurs finances publiques, par exemple les États-Unis ou le Japon. Toutefois, certains d'entre eux ont pris des mesures pour stopper l'hémorragie afin de préserver leurs générations futures

d'une dette insoutenable, essentiellement due à une insuffisante maîtrise des finances publiques.

La mise en œuvre d'un mécanisme de correction des écarts par rapport à une trajectoire de redressement des comptes publics est alors apparue comme un outil indispensable de pilotage dont s'inspire aujourd'hui le TSCG.

## **B. LES EXEMPLES ÉTRANGERS DE MÉCANISME DE CORRECTION DES ÉCARTS À UNE TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES**

Face à la dérive de leur dette publique, plusieurs États ont renforcé les outils nécessaires à un meilleur pilotage de leurs finances publiques. L'on peut notamment citer les mécanismes de « frein à l'endettement » instaurés en Suisse puis en Allemagne.

À la suite d'un référendum constitutionnel organisé le 2 décembre 2001, **la Suisse** a introduit une règle qui encadre les dépenses publiques à hauteur des recettes, tout en affectant les surplus de recettes inattendus au remboursement de la dette publique<sup>(1)</sup>. Cette règle fonctionne dans le cadre d'un mécanisme de compensation : l'excédent de dépenses doit être régularisé dans les budgets suivants, étant précisé que lorsque le solde du compte de compensation dépasse 6 % des dépenses de l'exercice (soit 0,5 % du PIB), il doit être apuré au cours des trois exercices suivants.

Cette expérience suisse a été efficace puisque le budget fédéral présente un excédent structurel depuis 2006 tandis que la dette publique suisse a diminué de près de 20 points de PIB entre 2004 (57,9 % du PIB) et 2011 (38,7 % du PIB).

De la même manière, face à la progression massive de sa dette publique (74,4 % en 2009), **l'Allemagne** s'est inspirée du modèle suisse pour définir sa propre règle de frein à l'endettement dans le cadre d'une réforme de sa Loi fondamentale du 29 juillet 2009. En application du nouvel article 115 de la Loi fondamentale, les recettes et les dépenses doivent être structurellement équilibrées en période normale. Pour la Fédération, cette condition est remplie lorsque le

---

(1) *Le référendum portait sur l'obligation, pour le budget fédéral, de présenter un équilibre structurel. Le oui remporta 85 % des voix même si le taux de participation fut faible (38 % des voix). Cette exigence est désormais fixée à l'article 126 de la constitution helvétique :*

1. La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.
2. Le plafond de dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.
3. Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'alinéa 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'article 159 alinéa 3, let. c. (*c'est à dire à la majorité des membres de chaque assemblée*).
4. Si les dépenses totales figurant dans le compte de l'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux alinéas 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.
5. La loi règle les modalités (*ces modalités sont précisées dans la loi sur le budget fédéral du 7 octobre 2005*).

déficit structurel ne dépasse pas 0,35 % du PIB <sup>(1)</sup>. Il est cependant admis qu'une loi de finances rectificative puisse autoriser le franchissement de ce plafond sous réserve de ne pas créer de dépenses nouvelles ou de permettre une diminution des recettes, et sous réserve également de ne pas dépasser 3 % des ressources fiscales. Dans ce cas, les crédits correspondant sont directement inscrits sur un compte notionnel de contrôle. Celui-ci joue un rôle d'amortisseur, en absorbant ces écarts, mais seulement dans la limite d'un cumul de 1 point de PIB. Au-delà de ce seuil, des mesures d'apurement doivent être prises, dans la limite de 0,35 point de PIB par an si l'économie est en phase haute du cycle (afin d'éviter un resserrement budgétaire procyclique).

L'existence de ce compte de contrôle doit permettre de s'assurer du respect de la règle d'équilibre en exécution. Il est à noter que la mesure de l'écart devant être stocké sur le compte de contrôle est fondée sur le calcul de l'écart de croissance, égal à la différence entre la croissance effective et la croissance potentielle. Toutefois, cette dernière ne peut être observée directement ou déterminée objectivement ; elle est susceptible de révisions de grande ampleur. Compte tenu de cette incertitude affectant le calcul de la croissance potentielle, l'Allemagne a décidé de figer, dès le stade de l'élaboration du budget, le calcul de l'écart de croissance permettant de déterminer, à l'issue de l'exécution, à quelle hauteur doit être alimenté le compte de contrôle. L'écart de croissance retenu est ainsi égal à la différence entre la croissance prévue pour l'exercice en question (même si le PIB effectif s'en écarte) et la croissance potentielle telle qu'estimée lors de la préparation du budget, sans révision. Le calcul de la composante conjoncturelle ainsi retenu repose toutefois sur l'hypothèse que l'élasticité du budget à la croissance est constante, ce qui s'est révélé très inexact dans le passé. Ainsi, le compte de contrôle enregistre également des fluctuations d'élasticité du budget à la croissance, qui sont de nature cyclique et n'auraient donc pas vocation à y figurer.

Ces deux exemples montrent que les modalités de mise en œuvre d'un mécanisme de correction des écarts par rapport à une trajectoire budgétaire donnée sont diverses.

C'est la raison pour laquelle le TSCG, qui s'inspire de ces expériences étrangères, renvoie aux États signataires le soin de définir la nature, l'ampleur, et le calendrier des mesures correctrices à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, sur la base des principes communs proposés par la Commission européenne.

---

(1) Les Länder doivent pour leur part atteindre cet équilibre en 2020 en application de l'article 109 de la Loi fondamentale.

### C. LE NOUVEAU MÉCANISME DE CORRECTION DES ÉCARTS INTRODUIT PAR LE TSCG

Le point 1 paragraphe e) de l'article 3 du TSCG tend à assurer l'effectivité de l'obligation visée au paragraphe a) du même article imposant aux États membres de se trouver dans une situation d'équilibre budgétaire ou en excédent, en s'assurant que tout écart important par rapport à la trajectoire de retour à l'équilibre soit automatiquement corrigé.

Le point 1 dispose ainsi qu'« *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* ».

Tout comme l'objectif de solde à moyen terme (OMT), la « trajectoire de correction » ne concerne pas le solde public effectif, mais le solde public structurel. Ce mécanisme de correction n'a donc pas pour objet d'obliger les États à être plus rigoureux en période de ralentissement économique, mais simplement de prendre les mesures sur les recettes et sur les dépenses auxquelles ils se sont engagés dans le cadre du programme de stabilité transmis à la Commission européenne.

Si ce mécanisme était « automatique » dans sa mise en œuvre, il pourrait poser une difficulté constitutionnelle. Il obligerait alors à opérer des coupes dans les dépenses ou à procéder à des augmentations des recettes. Cependant, l'article 3 du TSCG n'a pas cette portée car il renvoie à chaque État le soin de prendre les mesures nécessaires. Celles-ci doivent concerner l'ensemble des administrations publiques, notamment l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale, dans le respect des principes communs proposés par la Commission européenne.

Ainsi, le point 2 du même article précise-t-il que « *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* ».

Les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire dont il est fait mention au point 2 précité sont exposés par la communication de la Commission européenne du 20 juin 2012 <sup>(1)</sup>.

---

(1) COM (2012) 342 final. Il faut préciser que les communications de la Commission européenne ne sont pas, en principe, des actes normatifs (il n'en résulte ni droit ni obligation pour les États ou pour les autres sujets de droit). Toutefois, elles contribuent largement à l'interprétation du droit communautaire et en précisent

Ils sont au nombre de sept :

1) le statut juridique des règles relatives aux mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire ;

2) l'élaboration des mécanismes nationaux est étroitement liée aux concepts et règles de l'Union européenne, bien qu'une certaine souplesse puisse être admise s'agissant des méthodologies nationales précises, afin de tenir compte des particularités de chaque pays ;

3) les mécanismes de correction devraient être déclenchés dans des circonstances clairement définies caractérisant un écart important par rapport à l'objectif de moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Le mécanisme de correction peut être déclenché par les critères fixés par le droit de l'Union européenne ainsi que par des critères spécifiques du pays pour autant que les critères européens soient respectés ;

4) la nature, l'ampleur et la durée de la correction des écarts sont régies par des règles prédéfinies permettant le retour à l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT dans le délai prescrit, et son maintien par la suite correspond au point de référence pour le mécanisme de correction. Plus précisément, cela signifie qu'un État qui s'écarte de sa trajectoire d'ajustement devrait en principe conserver le calendrier fixé pour atteindre l'OMT et adopter des mesures correctrices pour s'y conformer. La Commission précise qu'un État membre qui aurait atteint son OMT puis s'en écarterait devrait revenir à l'OMT dans un délai raisonnable, c'est-à-dire dans l'année qui suit celle où l'écart a été constaté et au plus tard l'année d'après ;

5) le mécanisme de correction peut donner un rôle prépondérant aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures de recettes discrétionnaires dans la mise en œuvre des mesures de correction. Le mécanisme de correction doit également à mettre en œuvre des mesures de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin que le comportement de l'un ne mette pas en péril la réalisation des objectifs budgétaires de l'État, dont l'administration centrale doit répondre devant les autorités européennes ;

6) la définition des circonstances exceptionnelles pouvant donner lieu à des clauses dérogatoires se fonde sur celle retenue par le TSCG. La suspension du mécanisme de correction opérée en application d'une clause dérogatoire est temporaire et le mécanisme de correction doit prévoir un rythme minimum d'ajustement structurel dès que la clause dérogatoire n'est plus applicable, correspondant au moins au rythme prévu par le PSC. Dès que la clause dérogatoire

---

*le contenu. Exceptionnellement, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré comme un acte de nature à produire des effets de droit une communication qui ajoutait de nouvelles obligations par rapport au texte dont elle précisait les modalités d'application (CJCE, 16 juin 1993, France, C-325/91, I, 3283).*

n'est plus applicable, l'État membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de programmation ;

7) enfin, l'effectivité du mécanisme de correction fondé sur l'avis des institutions nouvelles de surveillance suppose d'adopter des dispositions législatives nationales leur assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle.

L'article 13 du présent projet de loi organique a donc pour objet de définir les conditions d'engagement du mécanisme de correction des écarts applicables en France au regard des principes énoncés ci-dessus.

#### **D. UNE INNOVATION MAJEURE EN DROIT BUDGÉTAIRE FRANÇAIS SUSCEPTIBLE DE RELEVER D'UNE LOI ORGANIQUE**

Le Conseil constitutionnel, dans les considérant 23 à 26 de sa décision du 9 août 2012 précitée <sup>(1)</sup>, a jugé que le législateur organique peut, sur le fondement des alinéas 18 <sup>(2)</sup>, 19 <sup>(3)</sup> et 22 <sup>(4)</sup> de l'article 34 de la Constitution, fixer le cadre des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques et notamment, les modalités de déclenchement du mécanisme de correction visé au point e) du paragraphe 1 de l'article 3 du TSCG ainsi que les mesures visant à corriger d'éventuels écarts sur une période déterminée.

La Constitution autorise donc le législateur organique à créer une loi organique relative aux lois de programmation des finances publiques – à l'instar du présent projet de loi organique – et à modifier la LOLF et la LOLFSS pour mettre en place les nouveaux instruments de pilotage des finances publiques prévus par le TSCG, dont fait partie le mécanisme de correction des écarts.

Le Conseil constitutionnel considère en particulier que : « *le « mécanisme de correction » prévu par le e) du paragraphe 1 mentionné ci-dessus, que les États s'engagent à mettre en place, doit être « déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation » et doit comporter « l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » ; que les stipulations du traité impliquent que la mise en œuvre de ce mécanisme de correction conduise à des mesures concernant l'ensemble des administrations publiques, notamment l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale ; que ces stipulations ne définissent ni les modalités selon lesquelles ce mécanisme doit être déclenché ni les mesures à la mise en œuvre desquelles il doit conduire ; qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces*

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012.

(2) « 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. ».

(3) « 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. ».

(4) « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. ».

*mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles ; qu'il ressort de la dernière phrase du paragraphe 2 que ce mécanisme de correction ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux ; qu'il n'est contraire ni à la libre administration des collectivités territoriales ni aux exigences constitutionnelles précitées ; »<sup>(1)</sup>.*

N'étant ainsi jugé contraire à aucune exigence constitutionnelle, ce mécanisme de correction peut donc être mis en œuvre sans révision de notre loi fondamentale, dans les conditions prévues par la loi organique.

## **II. LE MÉCANISME DE CORRECTION DES ÉCARTS PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le **I** du présent article fixe la procédure d'identification des écarts à la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques.

Le **II** détermine les critères permettant d'évaluer l'importance des écarts ainsi identifiés.

Le **III** prévoit les modalités selon lesquelles des mesures de correction doivent être proposées par le Gouvernement.

### **A. LA PROCÉDURE D'IDENTIFICATION DES ÉCARTS**

Le **I** du présent article fixe la procédure d'identification des écarts constatés en exécution par rapport aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

L'**alinéa premier du I** impose au Haut Conseil des finances publiques de rendre un avis, en vue de la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, identifiant, le cas échéant, les écarts importants, tels que définis au **II** du présent article, que font apparaître les résultats de l'exécution de l'année écoulée au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Le Haut Conseil est donc tenu de rendre un avis systématique sur la mise en œuvre des orientations de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques au cours du dernier exercice clos. S'il apparaît un écart important, il doit le mentionner pour alerter le Gouvernement, lequel sera alors tenu d'envisager des mesures de correction.

L'avis du Haut Conseil doit être rendu avant la présentation du rapport prévu à l'article 48 de la LOLF, qui peut donner lieu à débat dans les deux

---

(1) Considérant n° 25 de la décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 précitée.

assemblées. Il s'agit en pratique du débat d'orientation budgétaire créé dès 1996. À partir de 2008, celui-ci est devenu le débat d'orientation des finances publiques, sa vocation ayant été élargie aux finances sociales et locales dans le cadre d'une perspective triennale. Ce débat à l'Assemblée nationale et au Sénat n'est que facultatif. Il se déroule traditionnellement dans les derniers jours de la session ordinaire, bien que l'article 48 de la LOLF laisse au Gouvernement une grande marge de manœuvre, le rapport précité devant être présenté « *au cours du dernier trimestre de la session ordinaire* ». Ce débat a toujours eu lieu depuis 1996 sauf en 1997, pour cause de dissolution et en 2002 du fait de l'installation du nouveau Gouvernement. Les années 2007 et 2012 ont néanmoins montré qu'au prix d'une légère tension sur le calendrier, il est possible au nouveau Gouvernement de déposer un rapport et d'organiser un débat d'orientation des finances publiques même en année électorale <sup>(1)</sup>.

L'avis systématique du Haut Conseil portant sur d'éventuels écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et les orientations de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques est un élément clé du dispositif de correction des écarts visé par le TSCG. Il en garantit l'effectivité car, s'il est alerté de l'existence de tels écarts, le Gouvernement sera d'en l'obligation de proposer des mesures correctrices.

**Sur le plan procédural, votre Commission a néanmoins estimé, de manière parfaitement consensuelle, que cet avis doit être rendu en vue du dépôt de la loi de règlement qui constitue le rendez-vous traditionnel d'examen, par le Parlement, des écarts entre prévision et exécution budgétaire.**

Pour que le Haut Conseil puisse rendre un tel avis, rappelons que votre Commission a décidé d'introduire un article additionnel au présent projet de loi organique visant à introduire un article liminaire à la loi de règlement permettant d'apprécier, en exécution, pour l'ensemble des administrations publiques, le respect des orientations de soldes structurel et effectifs définies dans la loi de finances initiale et la loi de programmation des finances publiques pour l'année considérée (article 6 *bis* nouveau). Y figurera désormais un tableau synthétique indiquant le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques constaté en exécution et celui prévu par la loi de programmation des finances publiques, ainsi que, le cas échéant, l'écart résultant de cette comparaison.

**En conséquence, votre Commission a précisé que l'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au projet de loi de règlement. Elle a enfin prévu que le Gouvernement explique les raisons d'éventuels écarts lors de l'examen de la loi de règlement et non au moment du débat d'orientation.**

---

(1) En 2007, le rapport du Gouvernement a été déposé le 10 juillet, soit 10 jours après la date limite fixée par la loi organique et en 2012 le 4 juillet, soit 4 jours après cette date.

Ces amendements ont ainsi le mérite de revaloriser le débat relatif à la loi de règlement<sup>(1)</sup> en permettant au Gouvernement de s'expliquer sur les écarts constatés en exécution, tout en se laissant le temps, au besoin, de présenter des mesures correctrices, au plus tard à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, ou, en l'absence d'un tel débat, dans un document transmis aux commissions des Finances des deux assemblées et rendu public (voir *infra*). Ces amendements garantissent ainsi les prérogatives du Parlement en lui permettant de disposer des informations essentielles et du temps raisonnable pour participer activement au débat sur les mesures correctrices qui seraient proposées par la suite par le Gouvernement.

**L'alinéa 2 du I** précise que l'avis du Haut Conseil doit être rendu public et doit tenir compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies à l'article 3 du TSCG.

**À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a jugé utile de préciser que l'initiative de la publicité appartient au Haut Conseil des finances publiques, lequel peut décider de publier son avis avant le dépôt du projet de loi de règlement.**

Il convient désormais d'expliciter la notion de « **circonstances exceptionnelles** » susceptibles de justifier d'éventuels écarts entre l'exécution et les orientations de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Le point b) du paragraphe 3 de l'article 3 du TSCG définit la notion de circonstances exceptionnelles comme « *des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractantes 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 la 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 à moyen terme.* ».

À l'origine, l'article 2 du règlement 1467/97 du 7 juillet 1997 relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs envisageaient deux cas de circonstances exceptionnelles : une baisse du PIB supérieure à 2 % sur une année permettait de s'affranchir du seuil de 3 % de déficit public tandis qu'une baisse du PIB comprise entre 0,75 et 2 % permettait d'engager des négociations pour dévier de l'objectif. Néanmoins, les conditions macroéconomiques des pays de la zone euro n'ont jamais été dégradées au point d'approcher ces seuils alors que les violations de la limite de 3 % de déficit n'ont pas été exceptionnelles.

La réforme du PSC en 2005 a notamment eu pour effet d'assouplir la notion de « circonstances exceptionnelles » en autorisant « *un dépassement de la*

---

(1) Voir par exemple le rapport n° 3644 de la mission de la Commission des finances de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF), juillet 2011, dénonçant le « rendez-vous manqué de la loi de règlement » ainsi que le compte-rendu de sa présentation en commission des Finances.

*valeur de référence [solde public inférieur à 3 % du PIB] qui résulte d'un taux de croissance négatif ou de la baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance très faible par rapport au potentiel de croissance* ». Autrement dit, la réforme de 2005 autorise un État membre, dont la croissance potentielle serait par exemple de 1,6 % du PIB, et qui connaîtrait une croissance très faible pendant plusieurs trimestres consécutifs (une croissance proche de zéro), à invoquer l'existence de circonstances exceptionnelles et échapper ainsi à la procédure de déficit excessif. Cette réforme a par ailleurs imposé à la Commission européenne « *d'accorder toute l'attention voulue à tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement, en termes qualitatifs, le dépassement de la valeur de référence* ». La mise en œuvre de réformes structurelles, coûteuses à court terme, telle par exemple une réforme des retraites ou de la dépendance, pourrait ainsi justifier, sous les réserves prévues par le PSC, l'existence de circonstances exceptionnelles.

La définition retenue par le droit de l'Union européenne laisse ainsi une certaine marge de manœuvre aux États membres pour mettre en œuvre une clause dérogatoire au mécanisme de correction des écarts dès lors qu'« *elle ne met pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme* ». Dans cette hypothèse, il faut rappeler que le 5° de l'article 2 du présent article renvoie à la loi de programmation le soin de définir l'ampleur et le calendrier des mesures de correction mises en œuvre ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des clauses dérogatoires résultant de circonstances exceptionnelles.

**L'alinéa 3 du I** impose enfin au Gouvernement d'exposer les raisons des écarts identifiés par le Haut Conseil et de présenter les mesures de correction envisagées, soit à l'occasion du débat parlementaire sur ce rapport, soit, en l'absence d'un tel débat, dans un document transmis à la commission des Finances de chaque assemblée et rendu public.

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur la nature du « document » transmis aux commissions des Finances des deux assemblées en l'absence de débat d'orientation des finances publiques, ainsi que sur le délai imparti au Gouvernement pour transmettre ce document et le rendre public. Il serait en effet logique que les mesures de correction proposées par le Gouvernement soient exposées dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques prévu par l'article 48 de la LOLF.

**Votre Commission a confirmé cette analyse en adoptant un amendement précisant que les mesures de correction envisagées doivent être présentées par écrit, dans le rapport mentionné à l'article 48 de la LOLF.**

## **B. LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DE L'IMPORTANCE DES ÉCARTS**

Alors que la communication de la Commission européenne présentant les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire propose

d'évaluer l'importance des écarts, à la fois sur la base des critères européens, mais également sur la base de critères nationaux, le II du présent article s'en tient à rappeler les critères fixés par le point a) du paragraphe 3 de l'article 6 du règlement 1466/97 modifié par le règlement 1175/2011 du 16 novembre 2011.

Un écart est donc jugé important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques prévues par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Concrètement, cela signifie qu'en France, la procédure de correction des écarts n'est engagée qu'à partir du moment où le Haut Conseil des finances publiques constate qu'il manque environ 10 milliards d'euros pour réduire le solde structurel conformément aux orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques pour une année donnée, ou 5 milliards d'euros par an en moyenne sur deux années consécutives <sup>(1)</sup>.

Si l'on s'en tient au dernier programme de stabilité 2012-2016 présenté par le précédent Gouvernement à la Commission européenne en avril 2012, le déclenchement du mécanisme de correction prévu par le présent article interviendrait dès lors que le Haut Conseil constaterait, en exécution 2012, une variation du solde structurel s'écartant d'au moins 0,5 % de sa prévision. Tel serait le cas si les résultats de l'année 2012 montraient que la réduction du solde structurel serait inférieure à 0,7 point de PIB alors que la trajectoire retenue prévoyait une réduction de 1,2 point de PIB :

**ORIENTATIONS DE SOLDE STRUCTUREL RETENUES DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ DE LA FRANCE POUR LES ANNÉES 2011 À 2014**

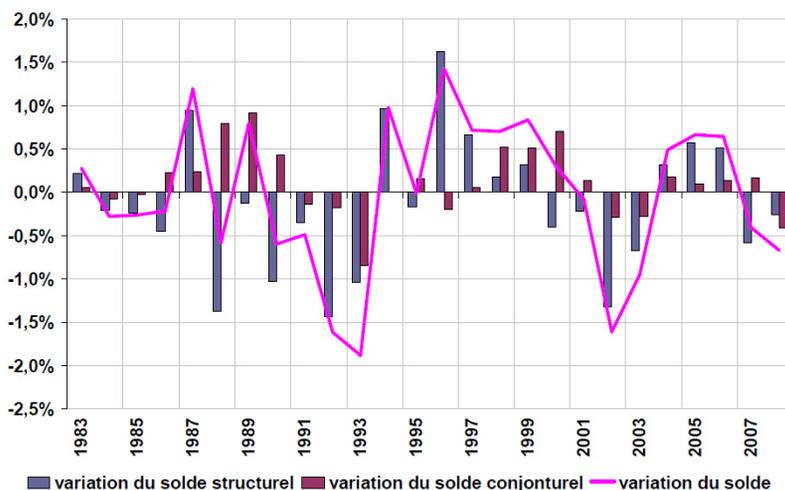
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde structurel (% PIB potentiel)	- 3,7	- 2,6	- 1,2	- 0,4	0,4	1,2
Variation du solde structurel (% PIB potentiel)	1,9	1,2	1,4	0,8	0,8	0,8

Cette situation n'est pas théorique au regard de l'histoire budgétaire française. Le graphique suivant, établi par MM. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis en 2010, montre que, sur la période 1983-2007, la variation d'une année sur l'autre du solde structurel peut être très importante (jusqu'à 2 points de PIB) et n'est pas nécessairement correctement anticipée.

---

(1) Le PIB en France est évalué à environ 2 000 milliards d'euros en 2012.

Graphique 4 : Variation d'une année sur l'autre des composantes structurelles et conjoncturelles du solde public



Source : Rapport sur la situation des finances publiques, avril 2010, page 6.

### C. LA PROCÉDURE DE CORRECTION DES ÉCARTS

Le **III** du présent article précise la procédure et le calendrier selon lequel les mesures de correction doivent être présentées par le Gouvernement en vue du retour aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Le **premier alinéa du III** impose au Gouvernement de tenir compte d'un écart important identifié par le Haut Conseil des finances publiques au plus tard lors de l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Cette rédaction se veut prudente au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012. Par conséquent, cet alinéa n'impose au Gouvernement que de « tenir compte » des écarts constatés au stade de « l'élaboration » du plus prochain projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cela signifie que le Gouvernement n'est pas tenu de « proposer » des mesures correctrices dans le plus prochain projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année déposé au Parlement. Il peut le faire ou non. S'il ne le fait pas, l'alinéa 2 du III prévoit que le rapport annexé expose et justifie notamment cette situation. **Notre Commission a néanmoins estimé nécessaire que le Gouvernement tienne compte des écarts éventuellement constatés par le Haut Conseil des finances publiques dans le projet de loi de finances lui-même. Il n'en demeure pas**

**moins que le Parlement reste souverain et pourra décider d'adopter ou non les mesures de correction qui seraient proposées par le Gouvernement.**

En effet, en vertu de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, selon lesquelles le législateur organique ne peut être habilité à contraindre le législateur financier quant au contenu de la politique budgétaire, le législateur financier n'est pas davantage tenu, par le présent alinéa, de proposer des mesures correctrices, ni même d'adopter celles éventuellement présentées par le Gouvernement dans le cadre d'un projet de loi de finances ou de loi de financement de la Sécurité sociale.

Votre rapporteur estime néanmoins qu'en présence d'un écart important, le législateur financier sera suffisamment responsable pour adopter de telles mesures correctrices.

Enfin, il faut relever que selon la situation et la période à laquelle serait constaté un écart, le Gouvernement peut éventuellement présenter des mesures correctrices immédiates pour revenir aux orientations de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques – par exemple dans un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif. Le présent alinéa encadre néanmoins l'action du Gouvernement pour éviter toute démarche dilatoire, ce dernier devant obligatoirement « *tenir compte* » d'un tel écart « *au plus tard* » dans le projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, c'est-à-dire au mois d'octobre de l'année où l'écart serait constaté.

Le **deuxième alinéa du III** crée un nouveau rapport annexé au plus prochain projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, analysant les mesures envisagées en vue du retour aux orientations pluriannuelles de solde définies par la loi de programmation des finances publiques. Ces mesures peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs en particulier.

Sur le plan procédural, un tel rapport annexé au projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année n'aura qu'une valeur informative et ne sera pas approuvé par le Parlement, à l'inverse du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques prévu par l'article 5 du présent projet. Cette situation semble justifiée par le fait qu'en cours de discussion budgétaire les propositions du Gouvernement peuvent évoluer et les mesures correctrices adoptées par le Parlement être différentes de celles présentées dans le projet de loi de finances ou le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. **Votre Commission a néanmoins pris soin d'adopter un amendement de coordination pour ajouter ce rapport à la liste des annexes mentionnées à l'article 51 de la LOLF (article 17 A).**

De plus, le calendrier proposé permet au Gouvernement de présenter des mesures correctrices en urgence, dans le cadre d'un projet de loi de finances

rectificative ou d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale par exemple, sans pour autant être contraint de présenter un rapport annexé à ce projet. Dans cette hypothèse, les mesures correctrices qui auront pu être adoptées devront être analysées dans le rapport annexé au projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Cette souplesse procédurale peut être justifiée en situation d'urgence mais porte atteinte au droit à l'information du Parlement même s'il ne fait guère de doute que le Gouvernement aura nécessairement à expliquer les mesures correctrices qu'il proposerait à l'occasion des débats sur le projet de loi de finances rectificative ou le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Sur le fond, le rapport annexé explicite, pour l'ensemble des administrations et, le cas échéant, par sous-secteur d'administration, les mesures de correction proposées par le Gouvernement. Ceci signifie concrètement que les mesures discrétionnaires en recettes ou les économies en dépenses proposées par le Gouvernement en vue du retour aux orientations de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques, peuvent être ciblées sur un sous-secteur en particulier, conformément au principe n° 5 énoncé par la Commission européenne dans la communication précitée.

Le rapport annexé doit par ailleurs exposer et justifier les décalages apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier des mesures correctrices prévues par les textes financiers de l'année, par rapport aux indications énoncées sur ce point dans la loi de programmation des finances publiques en vigueur, au regard du 5° de l'article 2 du présent projet de loi organique.

Dans la mesure où la loi de programmation des finances publiques n'a pas de caractère contraignant à l'égard des lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale, cet exercice revêt avant tout un caractère pédagogique. Il pourrait néanmoins avoir un certain retentissement sur le plan politique car ce rapport devra expliquer les raisons pour lesquelles le Gouvernement s'est écarté de la loi de programmation des finances publiques en vigueur.

Enfin, le **troisième et dernier alinéa du III du présent article**, impose au Haut Conseil des finances publiques de porter une appréciation sur les mesures correctrices proposées par le Gouvernement ainsi que sur les différences entre la loi de programmation des finances publiques et la loi de finances ou la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, s'agissant de l'ampleur et du calendrier desdites mesures. Cette appréciation doit apparaître dans l'avis du Haut Conseil publié simultanément au dépôt du projet de loi de finances de l'année prévu par l'article 10 du présent projet.

Bien que cet avis du Haut Conseil ne lie pas le Gouvernement quant aux mesures correctrices à adopter, son analyse sur l'opportunité, la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures proposées sera portée à la connaissance de tous avant le débat budgétaire et pourra suggérer ainsi d'éventuels amendements. Cet avis éclairera au surplus le Conseil constitutionnel en cas de contrôle de la conformité

de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale au regard du principe de sincérité.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CS 64 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** J'ai rédigé cet amendement en lien avec le président de la commission des Finances, qui l'a cosigné. Nous proposons que la procédure d'identification des écarts par le Haut Conseil intervienne en vue du dépôt du projet de loi de règlement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS 28 du rapporteur.*

*L'amendement CS 118 de M. Christophe Caresche est **retiré** par son auteur.*

*La Commission en vient à l'amendement CS 65 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de la conséquence de l'amendement CS 64 précédemment adopté : l'avis est rendu public par le Haut Conseil lui-même et joint au projet de loi de règlement.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le Haut Conseil peut néanmoins publier son avis plus tôt, comme cela est précisé dans l'exposé sommaire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS 38 et CS 39 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CS 66 du même auteur et de M. Gilles Carrez.*

**M. le rapporteur.** C'est encore une conséquence de l'adoption de l'amendement CS 64. L'amendement vise à imposer au Gouvernement de s'expliquer sur les écarts constatés dès l'examen du projet de loi de règlement et de présenter d'éventuelles mesures de correction dans le rapport transmis en vue du débat d'orientation des finances publiques.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle adopte également l'amendement rédactionnel CS 40 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CS 88 de M. Gilles Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Cet amendement vise à contraindre plus fortement le Gouvernement à tirer les conséquences du constat d'un écart, en prévoyant qu'il prend les mesures de correction dans la plus prochaine loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale – qui peuvent être, le cas échéant, des lois rectificatives. La rédaction proposée s'inspire directement de la rédaction de l'article 3 du traité, qui prévoit un mécanisme de correction automatique.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il est prévu, on l'a vu, que le Gouvernement présente des mesures de correction dans le projet de loi de finances. Toutefois, la loi organique ne peut contraindre le Parlement quant au contenu du texte qu'il adoptera. Le TSCG l'indique clairement : le mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

**M. le ministre.** Le rapporteur a raison. Il n'est pas indispensable d'instaurer des dispositions plus dures que celles du traité, lequel prévoit de laisser une marge de manœuvre dans la mise en œuvre du mécanisme de correction, eu égard au respect des prérogatives des parlements nationaux.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS 140, CS 41 et CS 42 du rapporteur, ainsi que l'amendement de précision CS 43 et les amendements rédactionnels CS 44, CS 45 et CS 46 du même auteur.*

*Elle adopte enfin l'article 16 modifié.*

#### CHAPITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

#### *Article 17 A (nouveau)*

(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**

Le présent article assure la coordination entre les dispositions adoptées dans le présent projet de loi organique et celles de la LOLF et du code de la sécurité sociale qu'elles modifient.

Le I procède aux coordinations avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le 1<sup>o</sup> précise l'article 34 relatif au contenu des lois de finances de l'année et veille à ce que l'introduction de l'article liminaire mentionné à l'article 6 *bis* du présent projet de loi organique ne remette pas en cause la structure bipartite traditionnelle des lois de finances et les conséquences procédurales qui en découlent au

titre de l'article 42 de la LOLF par exemple (adoption de la première partie avant la mise en discussion de la seconde partie de la loi de finances).

Le 2° précise l'article 37 relatif au contenu de la loi de règlement : celle-ci comportera désormais l'article liminaire mentionné à l'article 6 *bis* du présent projet de loi organique.

Le 3° précise le contenu du rapport économique, social et financier déjà annexé au projet de loi de finances de l'année au titre de l'article 50 de la LOLF afin de tenir compte des éléments énoncés au I de l'article 7 du présent projet.

Le 4° ajoute aux annexes du projet de loi de finances de l'année, mentionnées à l'article 51 de la LOLF, le rapport analysant les mesures de correction envisagées par le Gouvernement en cas d'écarts importants constatés par le Haut Conseil des finances publiques par rapport aux orientations de la loi de programmation des finances publiques, mentionné au III de l'article 16 du présent projet.

Le 5° ajoute aux annexes du projet de loi de règlement visées à l'article 54 de la LOLF, l'avis du Haut Conseil des finances publiques, prévu au I de l'article 16 du présent projet, sur l'exécution du solde structurel et du solde effectif, et sur les écarts éventuellement constatés par rapport aux orientations de la loi de programmation des finances publiques.

Le II procède aux coordinations avec le code de la sécurité sociale.

Le 1° précise le contenu de l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année afin de tenir compte des éléments énoncés au II de l'article 7 du présent projet.

Le 2° ajoute aux annexes du projet de loi de financement de l'année, le rapport analysant les mesures de correction envisagées par le Gouvernement en cas d'écarts importants constatés par le Haut Conseil des finances publiques par rapport aux orientations de la loi de programmation des finances publiques, mentionné au III de l'article 16 du présent projet.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CS 141 du rapporteur.*

*Article 17 B (nouveau)*

(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 relatives aux comptes publics**

Tirant les conséquences de l'instauration d'un article liminaire aux lois de finances relatif au solde de l'ensemble des administrations publiques, votre Commission a modifié l'article 50 de la LOLF en vue d'instituer une annexe au projet de loi de finances de l'année relative aux finances publiques.

Il compléterait le rapport économique, social et financier par le contenu des rapports sur les prélèvements sur les prélèvements obligatoires <sup>(1)</sup>, sur la dépense publique <sup>(2)</sup>, sur les collectivités territoriales <sup>(3)</sup> ainsi que par celui du rapport sur les comptes publics prévu par l'article 18 du projet de loi de programmation des finances publiques déposé le 28 septembre dernier à l'Assemblée nationale.

Une telle évolution présente un double avantage.

Du point de vue du Parlement, un document unique, déposé avant le premier mardi d'octobre, retracerait l'ensemble des informations relatives à la situation financière des administrations publiques et de leurs sous-secteurs ainsi qu'à leurs perspectives d'évolution. Il permettrait d'éclairer le vote de l'article liminaire du projet de loi de finances, prévu à l'article 6 du présent projet de loi organique.

Du point de vue du Gouvernement, il simplifierait la préparation du projet de loi de finances de l'année en supprimant quatre rapports différents portant sur des sujets connexes.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 142 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement a pour objet d'amener au projet de loi de finances de l'année un document unique permettant d'éclairer le Parlement sur l'article liminaire des lois de finance fixant les prévisions de déficit public.

*La Commission adopte l'amendement.*

---

(1) Prévus par l'article 52 de la LOLF.

(2) Rapport d'initiative gouvernementale.

(3) Article 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

*Article 17 C (nouveau)*

(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**

Constatant que l'objectif de dépense fiscale est une orientation pluriannuelle traditionnellement prévue par les lois de programmation des finances publiques, votre Commission a complété le contenu des annexes au projet de loi de règlement par l'indication du montant des dépenses fiscales de l'année écoulee.

Actuellement, le montant de la dépense fiscale au cours de l'année écoulee est transmis seulement au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, dans la deuxième quinzaine du mois de septembre, rendant impossible toute analyse à l'occasion de l'examen de projet de loi de règlement.

Aux termes de l'amendement adopté par votre Commission, le Parlement serait en mesure d'analyser « l'exécution » de la dépense fiscale comme il étudie celle de la dépense budgétaire et pourra vérifier si l'objectif de dépense fiscale a été respecté au cours de l'année écoulee.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CS 143 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de contraindre le Gouvernement à transmettre en loi de règlement le montant des dépenses fiscales de l'année écoulee.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle étudie l'amendement CS 71 de M. Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Cet amendement important s'inscrit dans le sillage du travail que nous avons réalisé voilà une douzaine d'années en vue de la LOLF.

Dans le cadre du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et du mécanisme européen de stabilité (MES), de considérables engagements en garantie ont été pris. Je rappelle que nous avons ouvert un plafond de 159 milliards, dont presque 60 milliards ont été engagés. Au-delà des prêts, nous devons également mettre en place des fonds propres pour que le MES puisse à son tour émettre des emprunts : 1 milliard seront versés dont six l'ont déjà été pour l'exercice 2012. Je propose donc qu'une annexe retrace l'ensemble de ces engagements. Lors de la précédente législature, en tant que rapporteur général, j'ai éprouvé les plus grandes difficultés à connaître ces derniers.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Vous n'aurez guère de mal à convaincre la Commission de cette démarche louable mais l'annexe en question doit-elle être rattachée à la loi organique ?

**M. Charles de Courson.** En la matière, nombre de nos collègues sont « paumés », y compris parmi les membres de la commission des Finances. Pour la clarté de notre information, nous devons absolument bénéficier d'un tel dispositif.

**M. le rapporteur.** Sur le fond, vous avez tout à fait raison. Mais cette annexe doit-elle être rattachée à la loi organique ? M. Carrez ne pourrait-il présenter plutôt le même amendement en loi de finances ?

**M. le ministre.** Je suis du même avis. Je me souviens combien il a été parfois difficile d'obtenir ces éléments d'informations. Toutefois, un tel dispositif ne relève pas de la loi organique dont nous débattons. Je vous propose donc de retirer cet amendement, de le redéposer en projet de loi de finances et je m'engage, alors, à l'accepter.

**M. Gilles Carrez.** Je l'ai proposé ici par souci de parallélisme avec la LOLF mais je veux bien le retirer pour le redéposer lors du projet de loi de finances.

*L'amendement CS 71 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CS 89 de M. Carrez.*

**M. Gilles Carrez.** Il s'agit de réserver aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale les dispositions de nature fiscale. Aujourd'hui, nous sommes à cet égard sous le régime d'une simple instruction du Premier ministre, qu'il a d'ailleurs été assez difficile d'obtenir.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable, car cela serait contraire à l'article 34 de la Constitution.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Je m'étonne d'ailleurs de voir le nom de M. Warsmann parmi les signataires de cet amendement. Il s'agit sans doute d'une erreur.

**M. le ministre.** Cette excellente disposition a été instaurée par le Gouvernement Fillon. Avec l'actuel Premier ministre, je n'ai éprouvé, quant à moi, aucune difficulté pour obtenir son inscription au premier Conseil des ministres, qui l'a renouvelée. Il ne s'agit, en effet, que d'une instruction mais elle a cependant une certaine force.

L'amendement irait en effet à l'encontre de l'article 34 de la Constitution.

Du reste, rien n'empêche le Parlement de s'engager à ne voter aucune disposition fiscale ou sociale hors des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale !

**M. Gilles Carrez.** Je retire mon amendement mais je le redéposerai dans le cadre de notre réunion prévue par l'article 88 du Règlement pour avoir le bonheur d'entendre à nouveau ce que vient de dire M. le ministre mais, cette fois, en séance publique !

**M. Charles de Courson.** L'instruction a-t-elle prévu les deux cas de figure possibles ? Celui où un membre du Gouvernement dépose l'amendement ; celui où il demande à un député de le déposer ?

*L'amendement CS 89 est retiré.*

#### Article 17

### Dispositions diverses et finales

Le **premier alinéa** du présent article précise la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi organique. Ses dispositions s'appliqueraient à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013, ou, si cette entrée en vigueur est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du TSCG.

Rappelons que l'article 14 du TSCG prévoit qu'il entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, pour autant que douze États signataires membres de la zone euro l'aient ratifié. Cette condition devrait être remplie selon l'étude d'impact. À la date de rédaction du présent rapport, neuf États contractants sur vingt-cinq, dont six sont membres de la zone euro, ont notifié au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, dépositaire du traité, l'achèvement de leur procédure nationale de ratification ou d'approbation. Il s'agit des pays suivants : Grèce (10 mai 2012), Slovaquie (30 mai 2012), Lettonie (22 juin 2012), Danemark (19 juillet 2012), Portugal (25 juillet 2012), Chypre (26 juillet 2012), Autriche (30 juillet 2012), Lituanie (6 septembre 2012), Italie (14 septembre 2012).

Au demeurant, il convient de constater que l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique n'est prévue qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 si le TSCG est déjà entré en vigueur. Le décalage de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2013 doit permettre d'attendre que les négociations sur le « *Two-Pack* »<sup>(1)</sup> aboutissent à l'automne 2012, de sorte que les deux propositions de règlement soient adoptées et entrent en vigueur début 2013.

Si le TSCG n'était pas entré en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 2013 faute du quorum de ratification requis, l'alinéa premier du présent article précise que les dispositions de la présente loi organique entreront alors en vigueur un mois après l'entrée en vigueur du traité. Ce décalage temporel a pour objet de permettre la constitution du Haut Conseil des finances publiques.

---

(1) 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) et 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).

Le **second alinéa** du présent article est une disposition transitoire prévoyant que la loi de programmation des finances publiques qui devrait être adoptée avant la fin de l'année 2012 demeure en vigueur après l'entrée en vigueur de la présente loi organique et ce, jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à cette entrée en vigueur, pour l'application des articles 6 (article liminaire des lois de finances), 7 (nouvelles annexes au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale), 10 (avis du Haut Conseil sur le projet de loi de finances) et 15 (décret sur les modalités de fonctionnement du Haut Conseil). De cette façon, il ne sera pas nécessaire d'attendre la prochaine loi de programmation des finances publiques pour que les nouveaux dispositifs proposés par le présent projet de loi organique entrent en vigueur.

**Outre diverses améliorations rédactionnelles, votre Commission a rectifié une erreur matérielle, car le second alinéa doit viser l'article 16 relatif au mécanisme de correction des écarts, plutôt que l'article 15 relatif aux modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques.**

\*

\* \*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS 47 et CS 48 rectifié du rapporteur.*

*Elle **adopte** également l'article 17 **modifié**.*

### **Titre**

*La Commission **adopte** l'amendement CS 50 du rapporteur.*

*Puis la Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la Commission vous demande d'adopter le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (n° 244) dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p>	<p><b>Projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques</b></p>
<p><i>Art. 34. – Cf. annexe.</i></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b></p>	<p>CHAPITRE I<sup>ER</sup> <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES</b></p>
<p><b>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles</b></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
<p><i>Art. 3. – Cf. annexe.</i></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>... publiques <i>prévu</i> à</p>
	<p>Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité mentionné à l'alinéa précédent, la trajectoire des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes <i>de l'ensemble</i> des administrations 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 et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.</p>	<p>(amendement CS2)</p>
		<p>... précédent, <i>les trajectoires</i></p>
		<p>des ... comptes</p>
		<p>(amendements CS3 et CS4)</p>
		<p>... conjoncturelles,</p>
		<p>déduction ...</p>
		<p>(amendement CS5)</p>
		<p><i>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 et l'analyse de la contribution des dépenses à</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

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 :

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, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, de circonstances exceptionnelles telles que définies à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union éco-

*l'évolution du solde structurel.*

**(amendement CS121)**

... présente la décomposition des soldes effectifs *annuels* par ...

**(amendements CS6 et CS7)**

Article 2

*(Alinéa sans modification)*

1° *(Sans modification)*

2° *(Sans modification)*

3° *(Sans modification)*

4° *(Sans modification)*

5°

... échéant, *des circonstances* exceptionnelles définies...

**(amendement CS8)**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

nomique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

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.

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 ci-dessus 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 :

... orientations *pluriannuelles* relatives ...

**(amendement CS9)**

*(Alinéa sans modification)*

Article 3

... période *représentative* une durée minimale de trois ...

**(amendement CS10)**

Article 4

*(Sans modification)*

Article 5

*Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :*

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p><b>Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011</b></p>	<p>1° Les hypothèses et méthodes retenues pour établir la programmation ;</p> <p>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 ;</p> <p>3° Les <i>réformes et</i> mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>7° Les hypothèses de croissance potentielle sous-jacentes à la programmation des finances publiques.</p>	<p>(amendement CS122)</p> <p>1° Les hypothèses et <i>les</i> méthodes ...</p> <p>(amendement CS12)</p> <p>2° ... de <i>la période de la ...</i> dépenses, de solde et <i>d'endettement</i> des administrations publiques et <i>de chacun de leurs</i> sous-secteurs</p> <p>(amendements CS13 et CS123)</p> <p>3° Les mesures ...</p> <p>(amendement CS14)</p> <p>4° (<i>Sans modification</i>)</p> <p>5° ... à <i>politiques inchangées</i>, au sens de <i>l'article 9 de la directive ...</i></p> <p>(amendements CS15 et CS16)</p> <p>6° <i>Les modalités de calcul de l'effort structurel prévu 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 ...</i></p> <p>(amendement CS124)</p> <p>7° ... potentielles <i>du produit intérieur brut retenues pour la ...</i></p> <p>(amendement CS19)</p> <p>8° (<i>nouveau</i>) <i>Les modalités de calcul du solde structurel annuel men-</i></p>
<p><i>Cf. annexe.</i></p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

		tionné à l'article 1 <sup>er</sup> .
		(amendement CS125 rectifié)
		Article 5 bis (nouveau)
		<i>Les lois de programmation des finances publiques présentent de façon sincère les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.</i>
		(amendement CS126)
	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.	... liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel ...
		... permettant d'établir le passage ...
		(amendements CS20, CS21 et CS22)
	Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique en outre 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.	... indique également les soldes ...
		(amendement CS23)
	Est présenté, le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques.	Le cas ...
		... publiques est indiqué.
		(amendement CS24)
		Article 6 bis (nouveau)
		<i>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</i>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

*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.*

**(amendement CS63)**

Article 7

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 prévisionnelle de l'effort structurel, *tel que* défini au 6° de l'article 5, et l'évaluation prévisionnelle 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.

I. – Le rapport ...  
... 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 présente ...  
... structurel défini  
... effectif *détaillés* par ...

... permettant d'établir la correspondance ...

**(amendements CS127, CS25, CS26 et CS27)**

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.

II. – Le rapport ...  
...  
sociale *mentionné* à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale présente  
... structurel, défini ...

**(amendements CS128 et CS29)**

CHAPITRE <sup>J<sup>ER</sup></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.*

**(amendement CS119)**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES  
FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE II  
DISPOSITIONS RELATIVES  
AU HAUT CONSEIL DES  
FINANCES PUBLIQUES

Article 8

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.

*(Alinéa sans modification)*

Outre son président, le Haut conseil des finances publiques comprend huit membres :

*(Alinéa sans modification)*

1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par le premier président de la Cour des comptes ;

1°  
... par son premier président ;

**(amendement CS30)**

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.

2° *(Alinéa sans modification)*

Les membres du Haut conseil des finances publiques sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 2° n'est 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.

... ans ; le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; le mandat des membres mentionnés au 2° ...

**(amendement CS146)**

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.

*(Alinéa sans modification)*

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 du-

... membre, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa ou ... de son activité ...

... courir.  
Si cette durée est inférieure à un an, le

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

rée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

mandat *du nouveau membre* est renouvelable *une fois*.

**(amendements CS129, CS31 et CS130)**

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.

... fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques 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.

**(amendement CS131)**

Article 9

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.

... 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 ...*

**(amendement CS132)**

Le Haut conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus. 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.

... projet *de loi de programmation des finances publiques* déposé au Parlement et rendu public *par le Haut Conseil* lors ...

**(amendements CS32 et CS133)**

Article 10

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

...  
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 Gou-*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

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.

Le Haut conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus. 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.

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 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

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 ...

**(amendement CS134)**

... projet de loi de finances de l'année déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors ...

**(amendements CS33 et CS34 et CS135)**

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 ...*

... 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 alinéa.*

**(amendements CS35 et CS36 et CS136 rectifié)**

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 ...*

**(amendements CS37 et CS137)**

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

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 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 15

Les modalités de fonctionnement du Haut conseil des finances publiques

Article 13

... 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. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.

(amendement CS138 rectifié)

Article 14

(Sans modification)

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.

(amendement CS111)

Article 15

... publiques

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<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>peuvent être précisées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>sont précisées ...  (amendement CS139)</p>
	<p>CHAPITRE III <b>DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION</b></p>	<p>CHAPITRE III <b>DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION</b></p>
	<p>Article 16</p>	<p>Article 16</p>
<p>Art. 3. – Cf. annexe.</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 ci-après, que font apparaître les résultats de l'exécution de l'année écoulée au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.</p>	<p>I. – En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut conseil ...  (amendement CS64)</p>
	<p>Cet avis est rendu public. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, telles que définies 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>... que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations ...  (amendement CS28)</p>
	<p>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.</p>	<p>... public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies ...  ... Bruxelles, de nature à justifier les écarts constatés.  (amendements CS65 et CS38)</p>
<p>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</p>	<p>... 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 au dernier alinéa de l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée.  (amendements CS39 et CS66)</p>	<p>II. – (Sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par la Commission
<p>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</p>	<p>brut par an en moyenne sur deux années consécutives.</p> <p>III. – Il est tenu compte par le Gouvernement d'un écart important au plus tard lors de l'élaboration du <i>plus</i> prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.</p> <p>Un rapport annexé au <i>plus</i> prochain projet de loi de finances de l'année et au <i>plus</i> 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 <i>expose et justifie</i> 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.</p> <p>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.</p>	<p>III. – Le Gouvernement <i>tient</i> compte d'un écart important au plus tard <i>dans le</i> prochain ...</p> <p>(amendements CS40, CS41 et CS140)</p> <p>... au prochain ...</p> <p>... au prochain ...</p> <p>... mesures de <i>correction</i> envisagées ...</p> <p>... en vue de <i>retourner</i> aux orientations ...</p> <p>... rapport justifie ...</p> <p>... mesures de <i>correction par rapport</i> aux indications ...</p> <p>(amendements CS42, CS43, CS44, CS45 et CS46)</p> <p>... mesures de <i>correction</i> et ...</p> <p>(amendements CS43)</p> <p><i>Article 17 A (nouveau)</i></p> <p><i>I. – La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée est ainsi modifiée :</i></p> <p><i>1° Le premier alinéa de l'article 34 est ainsi rédigé :</i></p> <p>« 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 l'année comprend deux parties distinctes. »</p> <p><i>2° Au début de l'article 37, il est ajouté un I A ainsi rédigé :</i></p> <p>« I A. – La loi de règlement comprend l'article liminaire mentionné à l'article 6 bis de la loi organique</p>
<p>Art. 34. – La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.</p>		
<p>Art. 37. – 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</p>		

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

qui en découle.

*n° du précitée. »*

.....

*Art. 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.

*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 loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. »*

.....

*Art. 51.* – Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

*4° Après le 4° bis de l'article 51, il est inséré un 4° ter ainsi rédigé :*

.....

4° bis 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

**Texte en vigueur**

dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

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 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 :

.....

*Art. 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.

**Code de la sécurité sociale**

*Art. L.O. 111-4.* – 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

**Texte du projet de loi organique**

—

**Texte adopté par la Commission**

—

*« 4° ter Le cas échéant, le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée ; »*

*5° L'article 54 est complété par un 8° ainsi rédigé :*

*« 8° L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au I de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »*

*II. – L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :*

*1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :*

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi organique**

**Texte adopté par la Commission**

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 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 des annexes :

10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article LO 111-3, les documents visés aux dix der-

*« 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. » ;*

*2° Le III est complété par un 11° ainsi rédigé :*

**Texte en vigueur**

niers 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.

**Loi organique n° 2001-692 du  
1<sup>er</sup> août 2001 précitée**

*Art. 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.

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 la Commission**

*« 11° Présentant le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »*

**(amendement CS141)**

*Article 17 B (nouveau)*

*I. Le second alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 précitée est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :*

*« 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 Gouvernement.*

*« Ce rapport analyse les relations financières de l'Etat avec les autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales*

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

*Art. 52. – Cf. annexe.*

*Art. 54. – Sont joints au projet de loi de règlement :*

1° Le développement des recettes du budget général ;

.....

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 ;

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, le recours à l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes 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 règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, précité.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par le même règlement.

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

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

II. L'article 52 de la même loi organique est abrogé.

**(amendement CS142)**

*Article 17 C (nouveau)*

*L'article 54 de la même loi organique est ainsi modifié :*

1° Le 1° est complété par les mots : « et le montant des dépenses fiscales » ;

2° Le 4° est complété par un e ainsi rédigé :

« e) Le montant des dépenses fiscales ; »

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par la Commission

(amendement CS143)

CHAPITRE IV  
DISPOSITIONS DIVERSES ET  
FINALES

Article 17

Les dispositions de la présente loi organique s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> mars 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.

CHAPITRE IV  
DISPOSITIONS DIVERSES ET  
FINALES

Article 17

La présente loi organique s'applique à compter du 1<sup>er</sup> mars 2013 ou, si l'entrée en vigueur du traité, signé le 2 mars 2012, précité, est plus tardive, un mois après son entrée en vigueur.

(amendement CS47)

... présente loi pour l'application des articles 6, 7, 10 et 16, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles ...

(amendement CS48 rectifié)

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

<b>Constitution du 4 octobre 1958</b> .....	<b>234</b>
<i>Art. 34.</i>	
<b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b> .....	<b>235</b>
<i>Art. 52.</i>	
<b>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles</b> .....	<b>235</b>
<b>Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011</b> .....	<b>246</b>
<b>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</b> .....	<b>253</b>
<b>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</b> .....	<b>272</b>

### **Constitution du 4 octobre 1958**

*Art. 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'État ;

– 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.

### **Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

*Art. 52.* – 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.

### **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE AU SEIN DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE ENTRE LE ROYAUME DE BELGIQUE, LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE, LE ROYAUME DE DANEMARK, LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE, L'IRLANDE, LA RÉPUBLIQUE HELLENIQUE, LE ROYAUME D'ESPAGNE, LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE, LA RÉPUBLIQUE DE LETTONIE, LA RÉPUBLIQUE DE LITUANIE, LE GRAND-DUCHE 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 SLOVENIE, LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE, LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE ET LE ROYAUME DE SUÈDE

LE ROYAUME DE BELGIQUE, LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE, LE ROYAUME DE 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, 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 Slovaquie, 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'un 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.

#### *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

#### GOUVERNANCE 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.

## Directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011

23.11.2011

FR

Journal officiel de l'Union européenne

L 306/41

### II

(Actes non législatifs)

## DIRECTIVES

### DIRECTIVE 2011/85/UE DU CONSEIL

du 8 novembre 2011

sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 14, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen <sup>(1)</sup>,

vu l'avis de la Banque centrale européenne <sup>(2)</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Il est nécessaire de tirer parti de l'expérience acquise au cours des dix premières années de l'Union économique et monétaire. Les évolutions récentes de la situation économique ont soumis la conduite de la politique budgétaire dans l'Union à de nouveaux défis et ont mis tout particulièrement en évidence la nécessité de renforcer l'adhésion nationale et de fixer des exigences uniformes pour les règles et procédures formant les cadres budgétaires des États membres. En particulier, il y a lieu de préciser ce que les autorités nationales doivent faire pour se conformer aux dispositions du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment à son article 3.
- (2) Les administrations publiques des États membres et les sous-secteurs de celles-ci recourent à des systèmes de comptabilité publique, qui comprennent des éléments tels que la tenue des comptes, le contrôle interne, l'information financière et l'audit. Ces systèmes sont à distinguer, d'une part, des données statistiques relatives aux résultats des finances publiques, établies sur la base de méthodes statistiques, et, d'autre part, des prévisions ou des mesures de budgétisation, qui concernent l'évolution future des finances publiques.

(3) L'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les sous-secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de grande qualité qui soient comparables d'un État membre à l'autre. Le contrôle interne devrait assurer que les règles existantes sont mises en œuvre dans l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique. Des audits indépendants, menés par des institutions publiques telles que les cours des comptes ou des organismes d'audit privés, devraient encourager les meilleures pratiques internationales.

(4) La disponibilité des données budgétaires est cruciale pour le bon fonctionnement du cadre de surveillance budgétaire de l'Union. La fourniture régulière de données budgétaires actualisées et fiables est indispensable à l'exercice d'un suivi adéquat et en temps utile, permettant à son tour de réagir rapidement en cas d'évolution inattendue de la situation budgétaire. Un élément crucial pour garantir la qualité des données budgétaires est la transparence, qui implique nécessairement une publication régulière de ces données.

(5) En ce qui concerne les statistiques, le règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes <sup>(3)</sup> a établi un cadre législatif pour la production des statistiques européennes en vue de l'élaboration, de l'application, du suivi et de l'évaluation des politiques de l'Union. Ce règlement a également fixé les principes devant régir le développement, la production et la diffusion des statistiques européennes, à savoir l'indépendance professionnelle, l'impartialité, l'objectivité, la fiabilité, le secret statistique et le rapport coût-efficacité, et a donné une définition précise de chacun. Le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne <sup>(4)</sup>, tel que modifié, a renforcé le pouvoir de la Commission de vérifier les données statistiques utilisées aux fins de cette procédure.

<sup>(1)</sup> Avis du Parlement européen du 28 septembre 2011 (non encore paru au Journal officiel).

<sup>(2)</sup> JO C 150 du 20.5.2011, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO L 87 du 31.3.2009, p. 164.

<sup>(4)</sup> JO L 145 du 10.6.2009, p. 1.

- (6) Les termes «public», «déficit» et «investissement» sont définis dans le protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs par référence au système européen de comptes économiques intégrés (SEC), remplacé par le système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, adopté 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<sup>(1)</sup> (ci-après dénommé «SEC 95»).
- (7) La disponibilité de données établies selon les principes du SEC 95 et la qualité de ces données sont essentielles pour assurer le bon fonctionnement du cadre de surveillance budgétaire de l'Union. Le SEC 95 repose sur des informations fournies sur la base des droits constatés. Cependant, les statistiques budgétaires établies sur la base des droits constatés se fondent sur des données collectées précédemment sur la base de la comptabilité de caisse ou sur des données équivalentes. Celles-ci peuvent contribuer utilement à renforcer le suivi budgétaire en temps utile, de façon à éviter la détection tardive d'erreurs budgétaires importantes. La disponibilité de séries chronologiques de données établies sur la base de la comptabilité de caisse peut mettre en évidence des évolutions justifiant une surveillance plus étroite. Parmi les données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) à publier devraient au moins figurer le solde global et les recettes et les dépenses totales. Lorsque cela est justifié, par exemple lorsqu'il existe un grand nombre d'organismes locaux des administrations publiques, pour publier en temps voulu ces données, il devrait être possible de recourir à des techniques d'estimation appropriées fondées sur un échantillon d'organismes, une révision prenant en compte les données complètes étant prévue ultérieurement.
- (8) Des prévisions macroéconomiques et budgétaires biaisées et irréalistes peuvent entraver sensiblement l'efficacité de la programmation budgétaire et, par conséquent, porter atteinte au respect de la discipline budgétaire; tandis que la transparence et l'examen collectif des méthodes de prévision peuvent accroître sensiblement la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire.
- (9) Un élément crucial pour garantir l'utilisation de prévisions réalistes dans la conduite de la politique budgétaire est la transparence, qui devrait impliquer la disponibilité publique non seulement des prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles préparées à des fins de programmation budgétaire, mais également des méthodes, des hypothèses et des paramètres pertinents sur lesquels reposent ces prévisions.
- (10) En complément du scénario macrobudgétaire le plus probable, une analyse de sensibilité assortie des projections budgétaires correspondantes permet d'analyser la manière dont les principales variables budgétaires évolueraient en fonction de différentes hypothèses relatives aux
- taux de croissance et d'intérêt et réduit ainsi considérablement le risque de voir la discipline budgétaire compromise du fait d'erreurs de prévision.
- (11) Avec les prévisions établies par la Commission et les informations concernant les modèles sur lesquels elles reposent, les États membres disposent d'une référence utile pour leur scénario macrobudgétaire le plus probable, améliorant la validité des prévisions utilisées aux fins de la programmation budgétaire. Cependant, la mesure dans laquelle les États membres sont susceptibles de procéder à une comparaison entre les prévisions utilisées à des fins de programmation budgétaire et celles de la Commission varie en fonction du moment où celles-ci sont établies et du degré de comparabilité des méthodes de prévision et hypothèses utilisées. Les prévisions émanant d'autres organismes indépendants peuvent également fournir des références utiles.
- (12) Les différences significatives entre le scénario macrobudgétaire retenu et les prévisions de la Commission devraient être décrites et expliquées, en particulier si le niveau ou la croissance des variables dans les hypothèses exogènes diffèrent sensiblement des valeurs contenues dans les prévisions de la Commission.
- (13) Étant donné l'interdépendance qui existe entre les budgets des États membres et le budget de l'Union, la Commission devrait fournir des prévisions des dépenses de l'Union fondées sur le niveau de dépenses programmé à l'intérieur du cadre financier pluriannuel afin d'aider les États membres à préparer leurs prévisions budgétaires.
- (14) Pour faciliter la production des prévisions utilisées à des fins de programmation budgétaire et clarifier les différences entre les prévisions des États membres et celles de la Commission, chaque État membre devrait avoir l'occasion, sur une base annuelle, de discuter avec la Commission des hypothèses qui sous-tendent la préparation des prévisions macroéconomiques et budgétaires.
- (15) Une évaluation régulière, non biaisée et globale reposant sur des critères objectifs permet d'améliorer considérablement la qualité des prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles. Une évaluation approfondie suppose de passer soigneusement en revue les hypothèses économiques, de procéder à des comparaisons avec les prévisions établies par d'autres institutions et d'évaluer la performance des prévisions passées.
- (16) Étant donné l'efficacité prouvée, dans le renforcement de l'adhésion nationale aux règles budgétaires de l'Union promouvant la discipline budgétaire, des cadres budgétaires des États membres fondés sur des règles, le cadre de surveillance budgétaire renforcée de l'Union devrait avoir pour pierre angulaire de solides règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays et cohérentes avec les objectifs budgétaires définis au niveau de l'Union. Les

(1) JO L 310 du 30.11.1996, p. 1.

solides règles budgétaires chiffrées devraient être assorties de définitions précises d'objectifs cibles et de mécanismes permettant un suivi efficace et en temps utile. Ces règles devraient se fonder sur des analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres. En outre, l'expérience politique a montré que, pour que des règles budgétaires chiffrées soient efficaces, leur non-respect doit avoir des conséquences, quand bien même il ne s'agirait que d'un coût réputationnel.

- (17) En vertu du protocole (n° 15) sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les valeurs de référence visées au protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé auxdits traités ne sont pas directement contraignantes pour le Royaume-Uni. L'obligation de disposer de règles budgétaires chiffrées aidant effectivement à se conformer aux valeurs de référence spécifiques concernant les déficits excessifs et l'obligation qui en découle pour les objectifs pluriannuels des cadres budgétaires à moyen terme de respecter ces règles ne devraient donc pas s'appliquer au Royaume-Uni.
- (18) Il conviendrait que les États membres évitent de mener des politiques budgétaires procycliques et intensifient leurs efforts d'assainissement budgétaire en période de conjoncture économique favorable. Des règles budgétaires clairement énoncées et chiffrées vont dans le sens de ces objectifs et devraient se refléter dans les lois budgétaires annuelles des États membres.
- (19) La programmation budgétaire nationale ne peut être cohérente tant avec le volet préventif qu'avec le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) que si elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et tend, notamment, à la réalisation des objectifs budgétaires définis pour le moyen terme. On ne peut faire l'économie de cadres budgétaires à moyen terme pour garantir la cohérence des cadres budgétaires des États membres avec la législation de l'Union. Dans l'esprit du 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 <sup>(1)</sup>, et 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 <sup>(2)</sup>, il y a lieu de ne pas considérer isolément les volets préventif et correctif du PSC.
- (20) Bien que l'approbation des lois budgétaires annuelles soit l'étape clé du processus budgétaire, lors de laquelle les États membres adoptent d'importantes décisions budgétaires, la plupart des mesures budgétaires ont des implications budgétaires allant bien au-delà du cycle budgétaire annuel. Un horizon d'un an constitue donc une base

insuffisante pour la conduite d'une politique budgétaire saine. Afin d'intégrer la perspective budgétaire pluriannuelle du cadre de surveillance budgétaire de l'Union, la programmation des lois budgétaires annuelles devrait reposer sur une programmation budgétaire pluriannuelle, découlant du cadre budgétaire à moyen terme.

- (21) Ce cadre budgétaire à moyen terme devrait contenir, entre autres, des projections pour chaque poste de dépenses et de recettes important pour l'année budgétaire et au-delà, à politiques inchangées. Chaque État membre devrait être en mesure de définir de manière adéquate ce qu'il entend par des politiques inchangées, et ces définitions, accompagnées des hypothèses, des méthodes et autres paramètres pertinents, devraient être rendues publiques.
- (22) La présente directive ne devrait pas empêcher un nouveau gouvernement d'un État membre d'actualiser son cadre budgétaire à moyen terme de manière à tenir compte de ses nouvelles priorités d'action. Dans ce cas, le nouveau gouvernement devrait souligner les différences avec le précédent cadre budgétaire à moyen terme.
- (23) Les dispositions du cadre de surveillance budgétaire établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, en particulier, le PSC s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble, lesquelles comprennent les sous-secteurs administration centrale, administrations d'États fédérés, administrations locales et administrations de sécurité sociale au sens du règlement (CE) n° 2223/96.
- (24) Un grand nombre d'États membres ont procédé à une importante décentralisation budgétaire, avec transfert de compétences budgétaires à des administrations infranationales. Ces administrations subnationales jouent donc désormais un rôle beaucoup plus important dans le respect du PSC, et il conviendrait de veiller tout particulièrement à ce que tous les sous-secteurs des administrations publiques relèvent effectivement des obligations et procédures prévues dans les cadres budgétaires nationaux, notamment, mais pas uniquement, dans lesdits États membres.
- (25) Pour promouvoir efficacement la discipline budgétaire et la soutenabilité des finances publiques, les cadres budgétaires devraient couvrir l'ensemble des finances publiques. C'est pourquoi, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux opérations desdits organismes et fonds des administrations publiques qui ne font pas partie des budgets ordinaires au niveau des sous-secteurs et qui ont un impact immédiat ou à moyen terme sur la situation budgétaire des États membres. Leur incidence combinée sur les soldes et les dettes des administrations publiques devrait être communiquée dans le cadre des procédures budgétaires annuelles et des programmations budgétaires à moyen terme.

<sup>(1)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

- (26) De même, il convient d'accorder toute l'attention nécessaire à l'existence d'engagements conditionnels. Plus précisément, les engagements conditionnels englobent les obligations potentielles qui dépendent de la survenance ou non d'un événement futur incertain ou les obligations actuelles pour lesquelles un paiement n'est pas probable ou dont le montant probablement dû ne peut être évalué d'une manière fiable. Ils comprennent, par exemple, des informations pertinentes concernant les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques, y compris, le cas échéant, la probabilité de réalisation des engagements conditionnels et la date potentielle de leur réalisation. Il convient de prendre dûment en considération les sensibilités du marché.
- (27) La Commission devrait assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la présente directive. Il conviendrait de recenser et de partager les meilleures pratiques concernant les dispositions de la présente directive traitant des différents aspects des cadres budgétaires nationaux.
- (28) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir garantir le respect uniforme de la discipline budgétaire comme l'exige le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc être mieux réalisé au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (29) Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»<sup>(1)</sup>, les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de l'Union, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition et à les rendre publics,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

#### CHAPITRE I

##### OBJET ET DÉFINITIONS

###### Article premier

La présente directive énonce des règles détaillées relatives aux caractéristiques des cadres budgétaires des États membres. Ces règles sont nécessaires pour garantir le respect, par les États membres, des obligations qui leur incombent en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour ce qui est d'éviter des déficits publics excessifs.

###### Article 2

Aux fins de la présente directive, les définitions des termes «publics», «déficit» et «investissement» figurant à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits exces-

sifs annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont applicables. La définition de l'expression «sous-secteurs des administrations publiques» énoncée à l'annexe A, point 2.70, du règlement (CE) n° 2223/96 est applicable.

En outre, la définition suivante est applicable:

on entend par «cadre budgétaire» l'ensemble de mesures, de procédures, de règles et d'institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire des administrations publiques, et notamment:

- a) les systèmes de comptabilité budgétaire et d'information statistique;
- b) les règles et les procédures régissant l'établissement des prévisions aux fins de la programmation budgétaire;
- c) les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays, qui contribuent à la cohérence de la conduite par les États membres de la politique budgétaire avec leurs obligations respectives en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, exprimée par un indicateur synthétique de la performance budgétaire, tel que le déficit public, l'emprunt public, la dette publique ou l'une de leurs grandes composantes;
- d) les procédures budgétaires, y compris les règles de procédure sur lesquelles reposent toutes les étapes du processus budgétaire;
- e) le cadre budgétaire à moyen terme, conçu comme un ensemble spécifique de procédures budgétaires nationales étendant l'horizon d'élaboration de la politique budgétaire au-delà du calendrier budgétaire annuel, y compris la définition de priorités stratégiques et d'objectifs budgétaires à moyen terme;
- f) les mesures destinées à assurer un suivi et une analyse indépendants en vue d'accroître la transparence de certains éléments du processus budgétaire;
- g) les mécanismes et les règles régissant les relations budgétaires entre les pouvoirs publics des différents sous-secteurs des administrations publiques.

#### CHAPITRE II

##### COMPTABILITÉ ET STATISTIQUES

###### Article 3

1. En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant.

(1) JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

2. Les États membres assurent la publication régulière, et en temps utile, de données budgétaires afférentes à tous les sous-secteurs des administrations publiques au sens du règlement (CE) n° 2223/96. Ils publient notamment:

a) des données budgétaires établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique), selon les périodicités suivantes:

— mensuellement, avant la fin du mois suivant, pour les sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'États fédérés et de la sécurité sociale, et

— tous les trois mois, avant la fin du trimestre suivant, pour le sous-secteur des administrations locales;

b) un tableau de correspondance détaillé, indiquant la méthode utilisée pour effectuer la transition entre les données établies sur la base de la comptabilité de caisse (ou, si ces données ne sont pas disponibles, les chiffres équivalents provenant de la comptabilité publique) et les données établies sur base des normes du SEC 95.

#### CHAPITRE III

#### PRÉVISIONS

##### Article 4

1. Les États membres veillent à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour. La programmation budgétaire repose sur le scénario macrobudgétaire le plus probable ou sur un scénario plus prudent. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont comparées aux prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, à celles d'autres organismes indépendants. Les différences significatives entre le scénario macrobudgétaire retenu et les prévisions de la Commission sont décrites et expliquées, en particulier si le niveau ou la croissance des variables dans les hypothèses exogènes diffèrent sensiblement des valeurs contenues dans les prévisions de la Commission.

2. La Commission publie les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents qui sous-tendent ses prévisions macroéconomiques et budgétaires.

3. Pour aider les États membres à préparer leurs prévisions budgétaires, la Commission fournit des prévisions des dépenses de l'Union fondées sur le niveau de dépenses programmé à l'intérieur du cadre financier pluriannuel.

4. Dans le cadre d'une analyse de sensibilité, les prévisions macroéconomiques et budgétaires comportent une étude des trajectoires des principales variables budgétaires en fonction de différentes hypothèses relatives aux taux de croissance et d'intérêt. La performance des prévisions passées oriente la gamme des hypothèses alternatives utilisées dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires, lesquelles s'efforcent de tenir compte des scénarios de risque pertinents.

5. Les États membres précisent quelle institution est responsable de la production des prévisions macroéconomiques et budgétaires et rendent publiques les prévisions macroéconomiques et budgétaires officielles qu'ils ont établies aux fins de leur programmation budgétaire, y compris les méthodes, hypothèses et paramètres pertinents qui sous-tendent ces prévisions. Chaque année au minimum, les États membres et la Commission engagent un dialogue technique concernant les hypothèses qui sous-tendent la préparation des prévisions macroéconomiques et budgétaires.

6. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire sont soumises à une évaluation régulière, non biaisée et globale, reposant sur des critères objectifs, y compris à une évaluation *ex post*. Le résultat de cette évaluation est rendu public et dûment pris en compte dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires ultérieures. Si l'évaluation met à jour une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné prend les mesures nécessaires et les rend publiques.

7. La Commission (Eurostat) publie les niveaux d'endettement et de déficit trimestriels des États membres tous les trois mois.

#### CHAPITRE IV

#### RÈGLES BUDGÉTAIRES CHIFFRÉES

##### Article 5

Chaque État membre dispose de règles budgétaires chiffrées qui lui sont propres et qui favorisent effectivement le respect de ses obligations découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans le domaine de la politique budgétaire à un horizon pluriannuel, pour les administrations publiques dans leur ensemble. Ces règles favorisent notamment:

a) le respect des valeurs de référence pour le déficit public et la dette publique définies conformément au traité;

b) l'adoption d'un horizon pluriannuel de programmation budgétaire, y compris le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme des États membres.

##### Article 6

1. Sans préjudice des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives au cadre de surveillance budgétaire de l'Union, les règles budgétaires chiffrées spécifiques à chaque pays précisent les éléments tels que les suivants:

a) les objectifs cibles et le champ d'application des règles;

b) le suivi efficace et en temps utile du respect des règles, sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires des États membres;

c) les conséquences d'un non-respect des règles.

2. Si les règles budgétaires chiffrées comportent des clauses dérogatoires, celles-ci prévoient un nombre limité de circonstances spécifiques cohérentes avec les obligations des États membres découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans le domaine de la politique budgétaire et des procédures strictes dans lesquelles le non-respect temporaire d'une règle est autorisé.

#### Article 7

Les lois budgétaires annuelles des États membres tiennent compte de leurs propres règles budgétaires chiffrées en vigueur.

#### Article 8

Les articles 5 à 7 ne s'appliquent pas au Royaume-Uni.

### CHAPITRE V

#### CADRES BUDGÉTAIRES À MOYEN TERME

##### Article 9

1. Les États membres mettent en place un cadre budgétaire à moyen terme crédible et efficace, avec adoption d'une programmation budgétaire à trois ans au moins, afin de garantir que la programmation budgétaire nationale s'inscrit dans une perspective de programmation budgétaire pluriannuelle.

2. Les cadres budgétaires à moyen terme comprennent des procédures pour établir les éléments suivants:

- a) des objectifs budgétaires pluriannuels globaux et transparents, exprimés en termes de déficit des administrations publiques, de dette publique ou par tout autre indicateur budgétaire synthétique, tel que les dépenses, qui soient cohérentes avec les règles budgétaires chiffrées comme prévu au chapitre IV en vigueur;
  - b) des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau des administrations centrales et des administrations de sécurité sociale, pour l'année budgétaire concernée et au-delà, à politiques inchangées;
  - c) une description des politiques envisagées à moyen terme ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par poste de dépenses et de recettes important, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées;
  - d) une évaluation de l'effet que, vu leur impact direct à long terme sur les finances des administrations publiques, les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.
3. Les projections adoptées dans les cadres budgétaires à moyen terme sont fondées sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, conformément au chapitre III.

##### Article 10

Les lois budgétaires annuelles sont cohérentes avec les dispositions du cadre budgétaire à moyen terme. En particulier, les projections établies en matière de recettes et de dépenses et les priorités découlant du cadre budgétaire à moyen terme, telles qu'énoncées à l'article 9, paragraphe 2, constituent la base pour la préparation du budget annuel. Tout écart par rapport à ces dispositions est dûment expliqué.

##### Article 11

Aucune disposition de la présente directive n'empêche un nouveau gouvernement d'un État membre d'actualiser son cadre budgétaire à moyen terme de manière à tenir compte de ses nouvelles priorités d'action. Dans ce cas, le nouveau gouvernement souligne les différences avec le précédent cadre budgétaire à moyen terme.

### CHAPITRE VI

#### TRANSPARENCE DES FINANCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET CHAMP D'APPLICATION COMPLET DES CADRES BUDGÉTAIRES

##### Article 12

Les États membres veillent à ce que toutes les mesures prises pour se conformer aux chapitres II, III et IV soient cohérentes entre les différents sous-secteurs des administrations publiques et couvrent tous ces sous-secteurs. Cette disposition implique, notamment, la cohérence des règles et procédures comptables et l'intégrité des systèmes sous-jacents de collecte et de traitement des données.

##### Article 13

1. Les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques, afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle, comme prévu notamment dans le cadre budgétaire pluriannuel.

2. Afin de promouvoir la responsabilisation budgétaire, les responsabilités en matière budgétaire des pouvoirs publics dans les différents sous-secteurs des administrations publiques sont clairement établies.

##### Article 14

1. Dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, les États membres recensent et présentent tous les organismes et fonds des administrations publiques qui n'entrent pas dans le périmètre des budgets ordinaires au niveau des sous-secteurs, ainsi que toute autre information pertinente. L'incidence combinée de ces organismes et fonds des administrations publiques sur les soldes et les dettes des administrations publiques est communiquée dans le cadre des procédures budgétaires annuelles et des programmations budgétaires à moyen terme.

2. Les États membres publient des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes.

3. Pour tous les sous-secteurs de leurs administrations publiques, les États membres publient des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques, y compris leur étendue. Les États membres publient également des informations sur les participations des administrations publiques au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs.

#### CHAPITRE VII

#### DISPOSITIONS FINALES

##### Article 15

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive, au plus tard le 31 décembre 2013. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions. Le Conseil encourage les États membres à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de l'Union, leurs propres tableaux de correspondance, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition et à les rendre publics.

2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

3. La Commission prépare un rapport d'avancement intermédiaire sur la mise en œuvre des principales dispositions de la présente directive sur la base des informations pertinentes des États membres, lesquelles sont présentées au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 14 décembre 2012.

4. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

##### Article 16

1. Au plus tard le 14 décembre 2018, la Commission publie un rapport sur l'adéquation de la présente directive.

2. Le réexamen évalue, entre autres, l'adéquation:

- a) des obligations statistiques pour tous les sous-secteurs des administrations;
- b) de la conception et de l'efficacité des règles budgétaires chiffrées dans les États membres;
- c) du degré général de transparence des finances publiques dans les États membres.

3. Pour le 31 décembre 2012 au plus tard, la Commission procède à une évaluation de l'adéquation, pour les États membres, des normes comptables internationales pour le secteur public.

##### Article 17

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

##### Article 18

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 8 novembre 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

## 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**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121 paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission <sup>(1)</sup>,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C du traité <sup>(2)</sup>,

(1) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est fondé sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, génératrice d'emploi ;

(2) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est constitué du présent règlement qui vise à renforcer la surveillance des positions budgétaires ainsi que la surveillance et la coordination des politiques économiques, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil <sup>(3)</sup> visant à accélérer et clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, et de la résolution du Conseil européen, du 17 juin 1997, relative au pacte de stabilité et de croissance <sup>(4)</sup> dans laquelle, conformément à l'article D du traité sur l'Union européenne, des orientations politiques fermes sont définies afin de mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide et, en particulier, de respecter l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, auquel tous les États membres ont souscrit, et de prendre les mesures budgétaires correctrices que les États membres jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité et de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ;

(5) considérant que, pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 104 C du traité, d'éviter les déficits publics excessifs ; que, aux termes du point 5 du protocole n° 11 du traité sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'article 104 C paragraphe 1 du traité ne s'applique pas au Royaume-Uni s'il ne passe pas à la troisième phase ; que l'obligation visée à l'article 109 E paragraphe 4 du traité, qui prévoit que les États membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs, continuera de s'appliquer au Royaume-Uni ;

---

(1) JO n° C 368 du 6.12.1996, p. 9.

(2) Avis du Parlement européen du 28 novembre 1996 (JO n° C 380 du 16.12.1996, p. 28), position commune du Conseil du 14 avril 1997 (JO n° C 146 du 30.5.1997, p. 26) et décision du Parlement européen du 29 mai 1997 (J.O. n° C 182 du 16.6.1997).

(3) Voir p. 6 du présent Journal officiel.

(4) JO. n° C 236 du 2.8.1997, p. 1.

(4) considérant que le respect de l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire permettra aux États membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut ;

(5) considérant qu'il y a lieu de compléter la procédure de surveillance multilatérale prévue à l'article 121 paragraphes 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne par un système d'alerte rapide, en vertu duquel le Conseil avertira rapidement un État membre de la nécessité de prendre les mesures budgétaires correctrices indispensables en vue d'empêcher un déficit public de devenir excessif ;

(6) considérant que la procédure de surveillance multilatérale prévue à l'article 121 paragraphes 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devrait, en outre, continuer de porter sur l'ensemble de l'évolution économique dans chacun des États membres et dans la Communauté, ainsi que sur la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations économiques visées à l'article 121 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; que, pour les besoins de la surveillance de cette évolution, il convient de présenter les informations sous forme de programmes de stabilité et de convergence ;

(7) considérant qu'il est nécessaire de mettre à profit l'expérience utile acquise grâce aux programmes de convergence au cours des deux premières phases de l'union économique et monétaire ;

(8) considérant que les États membres qui adoptent la monnaie unique, ci-après dénommés « États membres participants », auront, conformément à l'article 109 J du traité, réalisé un degré élevé de convergence durable et, en particulier, auront assuré le caractère durable de la situation de leurs finances publiques ; que le maintien de positions budgétaires saines dans ces États membres sera nécessaire pour assurer la stabilité des prix et pour renforcer des conditions propices à une croissance soutenue de la production et de l'emploi ; qu'il est nécessaire que les États membres participants présentent des programmes à moyen terme, ci-après dénommés « programmes de stabilité » ; qu'il est nécessaire de définir les éléments principaux de ces programmes ;

(9) considérant que les États membres qui n'adoptent pas la monnaie unique, ci-après dénommés « États membres non participants », devront appliquer des politiques visant un degré élevé de convergence durable ; qu'il est nécessaire que ces États membres présentent des programmes à moyen terme, ci-après dénommés « programmes de convergence » ; qu'il est nécessaire de définir les principaux éléments de ces programmes de convergence ;

(10) considérant que, dans sa résolution du 16 juin 1997 sur l'établissement d'un mécanisme de taux de change pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, le Conseil européen a défini des orientations politiques fermes en vertu desquelles un nouveau mécanisme de taux de change est établi pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, ci-après dénommé « MTC 2 » ; que les monnaies des États membres non participants qui s'intégreront au MTC 2 auront un taux pivot par rapport à l'euro, qui servira de référence pour évaluer l'adéquation de leurs politiques ; que le MTC 2 contribuera aussi à protéger ces États membres et ceux ayant adopté l'euro contre des pressions injustifiées s'exerçant sur le marché des changes ; que, pour permettre une surveillance appropriée par le Conseil, les États membres non participants qui ne s'intégreront pas au MTC 2 présenteront néanmoins, dans leurs programmes de

convergence, des politiques axées sur la stabilité, évitant ainsi les distorsions des taux de change réels et les fluctuations excessives des taux de change nominaux ;

(11) considérant que la convergence durable des données économiques fondamentales est une condition préalable à la stabilité durable des taux de change ;

(12) considérant qu'il est nécessaire de fixer un calendrier pour la présentation des programmes de stabilité et des programmes de convergence, ainsi que pour leur actualisation ;

(13) considérant que, dans l'intérêt de la transparence et pour permettre au débat public de s'inscrire dans un contexte concret, il convient que les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité et leurs programmes de convergence ;

(14) considérant que le Conseil, lorsqu'il examine et suit les programmes de stabilité et les programmes de convergence et, en particulier, leur objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement prévue qui doit conduire à la réalisation de cet objectif, devrait tenir compte des caractéristiques conjoncturelles et structurelles pertinentes propres à l'économie de chaque État membre ;

(15) considérant que, à cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux dérapages significatifs des positions budgétaires par rapport aux objectifs budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires ; qu'il convient que le Conseil donne rapidement l'alerte pour empêcher qu'un déficit public existant dans un État membre ne devienne excessif ; que, en cas de dérapage budgétaire persistant, il conviendra que le Conseil renforce sa recommandation et la rende publique ; que, pour les États membres non participants, le Conseil peut adresser des recommandations sur les mesures à prendre pour donner effet à leurs programmes de convergence ;

(16) considérant que tant les programmes de convergence que les programmes de stabilité conduisent à la réalisation des conditions de la convergence économique visées à l'article 104 C du traité,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

## SECTION 1

### **OBJET ET DÉFINITIONS**

#### *Article premier*

Le présent règlement fixe les dispositions régissant le contenu, la présentation, l'examen et le suivi des programmes de stabilité et des programmes de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale exercée par le Conseil et la Commission en vue de prévenir, à un stade précoce, l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et de promouvoir la surveillance et la coordination des politiques économiques en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance et d'emploi.

#### *Article 2*

Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) « États membres participants » : les États membres dont la monnaie est l'euro ;

b) « États membres non participants » : les États membres autres que ceux dont la monnaie est l'euro.

#### SECTION 1 bis

### SEMESTRE EUROPÉEN POUR LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

#### Article 2 bis

1. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des États membres, le Conseil procède à une surveillance multilatérale, partie intégrante du semestre européen pour la coordination des politiques économiques, conformément aux objectifs et exigences du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le semestre européen comprend :

a) la formulation, et la surveillance de la mise en œuvre, des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (ci-après dénommées « grandes orientations des politiques économiques ») conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

b) la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des lignes directrices pour l'emploi qui doivent être prises en compte par les États membres conformément à l'article 148, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommées « lignes directrices pour l'emploi ») ;

c) la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence des États membres en vertu du présent règlement ;

d) la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux des États membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi et élaborés conformément aux orientations et aux lignes directrices énoncées respectivement aux points a) et b) ainsi qu'aux orientations générales émises par la Commission et le Conseil européen à l'intention des États membres au début du cycle annuel de surveillance ;

e) la surveillance pour prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques <sup>(1)</sup>.

3. Au cours du semestre européen, afin de délivrer en temps utile un avis cohérent sur les politiques macrobudgétaires et macrostructurelles envisagées, le Conseil, après évaluation de ces programmes sur la base des recommandations de la Commission, transmet en principe des orientations aux États membres en faisant pleinement usage des instruments juridiques visés aux articles 121 et 148 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et dans le présent règlement et le règlement (UE) n° 1176/2011.

Les États membres tiennent dûment compte des orientations qui leur sont transmises pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi et budgétaires

---

(1) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir. La Commission suit l'évolution de la situation.

Toute absence de réaction d'un État membre aux orientations reçues peut entraîner :

- a) de nouvelles recommandations visant à l'adoption de mesures spécifiques ;
- b) un avertissement de la Commission au sens de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- c) des mesures en vertu du présent règlement, du règlement (CE) n° 1467/97 ou du règlement (UE) n° 1176/2011.

La mise en œuvre de ces mesures fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de la Commission et peut comporter des missions de surveillance conformément à l'article 11 du présent règlement.

4. Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen afin de renforcer la transparence de toutes les décisions adoptées, l'adhésion à ces décisions et la responsabilité à l'égard de ces décisions, notamment dans le cadre du dialogue économique mené conformément à l'article 2 *-bis ter* du présent règlement. Le comité économique et financier, le Comité de politique économique, le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale sont consultés dans le cadre du semestre européen, si nécessaire. Les parties prenantes concernées, en particulier les partenaires sociaux, sont associés dans le cadre du semestre européen, sur les principales questions politiques, le cas échéant, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux.

Le président du Conseil et la Commission, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et, le cas échéant, le président de l'Eurogroupe rendent compte chaque année des résultats de la surveillance multilatérale au Parlement européen et au Conseil européen. Ces rapports devraient faire partie intégrante du dialogue économique visé à l'article 2 *-bis ter* du présent règlement.

#### SECTION 1 *-BIS bis*

### DIALOGUE ÉCONOMIQUE

#### *Article 2 -bis ter*

1. Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et pour accroître la transparence et la responsabilité, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle afin d'examiner :

- a) les informations que lui a fournies le Conseil sur les grandes orientations de politiques économiques, conformément à l'article 121, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- b) les orientations générales adressées aux États membres émises par la Commission au début du cycle annuel de surveillance ;

c) les éventuelles conclusions auxquelles est parvenu le Conseil européen sur les orientations pour les politiques économiques dans le cadre du semestre européen ;

d) les résultats de la surveillance multilatérale exercée en vertu du présent règlement ;

e) toutes conclusions auxquelles est parvenu le Conseil européen sur les orientations pour la surveillance multilatérale et les résultats de celle-ci ;

f) tout réexamen de l'exercice de la surveillance multilatérale à la fin du semestre européen ;

g) les recommandations adressées par le Conseil aux États membres conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en cas d'écart important, et le rapport adressé par le Conseil au Conseil européen, tel que défini à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, du présent règlement.

2. Le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position.

3. La commission compétente du Parlement européen peut offrir la possibilité de participer à un échange de vues à l'État membre qui fait l'objet de la recommandation du Conseil, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, ou de l'article 10, paragraphe 2.

4. Le Conseil et la Commission informent régulièrement le Parlement européen de l'application du présent règlement.

## SECTION 1 bis

### **OBJECTIFS BUDGÉTAIRES À MOYEN TERME**

#### *Article 2 bis*

Chaque État membre a un objectif à moyen terme différencié pour sa position budgétaire. Ces objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques à chaque pays peuvent s'écarter de l'obligation d'atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire, tout en prévoyant une marge de sécurité pour ce qui concerne la limite de 3 % du PIB fixée pour le déficit public. Les objectifs budgétaires à moyen terme garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics.

Compte tenu de ces facteurs, pour les États membres participants et pour les États membres participant au MTC 2, les objectifs budgétaires à moyen terme spécifiques se situent entre - 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

L'objectif budgétaire à moyen terme est revu tous les trois ans. L'objectif budgétaire à moyen terme d'un État membre peut être revu à nouveau en cas de mise en œuvre d'une réforme structurelle ayant une incidence majeure sur la soutenabilité des finances publiques.

Le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme fait partie intégrante des cadres budgétaires nationaux à moyen terme, conformément au chapitre IV de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres <sup>(1)</sup>.

## SECTION 2

### PROGRAMMES DE STABILITÉ

#### *Article 3*

1. Chaque État membre participant présente au Conseil et à la Commission les informations nécessaires à l'exercice périodique de la surveillance multilatérale visée à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sous la forme d'un programme de stabilité qui fournit une base essentielle à la soutenabilité des finances publiques qui est propice à la stabilité des prix, à une croissance forte, durable et génératrice d'emploi.

2. Un programme de stabilité fournit les informations suivantes :

a) l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévisible du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, y compris l'allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, compte tenu en particulier des conditions et des critères pour déterminer la croissance des dépenses au titre de l'article 5, paragraphe 1, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes ;

a *bis*) des informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels, comme les garanties publiques, susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques ;

a *ter*) des informations sur la cohérence du programme de stabilité avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme de réforme national ;

b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du PIB en termes réels, l'emploi et l'inflation ;

c) une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable ;

d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;

---

(1) JO L 306 du 23.11.2011, p. 41.

e) le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

2 *bis*. Le programme de stabilité se fonde sur le scénario macrobudgétaire le plus plausible ou sur un scénario plus prudent. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont comparées avec les prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, celles d'autres organes indépendants. Des écarts considérables entre le scénario macrobudgétaire choisi et les prévisions de la Commission sont décrits et expliqués, notamment si le niveau ou la croissance des hypothèses extérieures s'écarte de manière significative des valeurs retenues par la Commission dans ses prévisions.

La nature exacte des informations figurant au paragraphe 2, points a), a *bis*), b), c) et d), s'inscrit dans un cadre harmonisé établi par la Commission en coopération avec les États membres.

3. Les informations concernant l'évolution du solde des administrations publiques et du ratio d'endettement public, la croissance des dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, les mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, quantifiées comme il convient, ainsi que les principales hypothèses économiques visées au paragraphe 2, points a) et b), sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

4. Chaque programme contient des informations relatives à son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment s'il a été présenté au parlement national et si le parlement national a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement, et si le programme a reçu l'approbation du parlement.

#### *Article 4*

1. Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois.

2. Les États membres rendent publics leurs programmes de stabilité.

#### *Article 5*

1. Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, et dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil examine les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres concernés dans leurs programmes de stabilité, évalue si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme sont plausibles, si la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée, y compris l'examen de la trajectoire d'accompagnement pour le ratio d'endettement, et si les mesures mises en œuvre ou envisagées pour respecter ladite trajectoire d'ajustement sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle.

Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures

temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. Le Conseil et la Commission examinent également si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels.

Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cette fin, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, respecte les conditions suivantes :

a) pour les États membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes ;

b) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme ;

c) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétrospective. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte.

Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Une attention particulière est accordée aux réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit.

Le Conseil et la Commission examinent également si le programme de stabilité favorise une convergence soutenue et réelle au sein de la zone euro et la coordination plus étroite des politiques économiques, et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi des États membres et de l'Union.

Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

2. Le Conseil et la Commission examinent le programme de stabilité dans les trois mois au plus tard suivant la présentation du programme. Le Conseil, agissant sur recommandation de la Commission et après avoir consulté le comité économique et financier, adopte, si nécessaire, un avis sur le programme. S'il estime, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que les objectifs et le contenu du programme devraient être renforcés, notamment en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil, dans son avis, invite l'État membre concerné à adapter son programme.

#### *Article 6*

1. Dans le cadre de la surveillance multilatérale visée à l'article 121, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et la Commission suivent la mise en œuvre des programmes de stabilité sur la base d'informations fournies par les États membres participants et des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, notamment en vue d'identifier tout dérapage sensible, effectif ou prévisible, de la position budgétaire, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif.

2. En cas d'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, du présent règlement, et afin d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif, la Commission, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adresse un avertissement à l'État membre concerné.

Dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de l'avertissement visé au premier alinéa, le Conseil étudie la situation et adopte une recommandation sur les mesures nécessaires en termes de politiques sur la base d'une recommandation de la Commission, fondée sur l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La recommandation fixe un délai n'excédant pas cinq mois pour remédier à l'écart constaté. Ce délai est réduit à trois mois si la Commission, dans son avertissement, considère que la situation est particulièrement grave et appelle des mesures urgentes. Le Conseil, sur proposition de la Commission, rend publique cette recommandation.

Dans le délai fixé par le Conseil dans la recommandation adressée en vertu de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'État membre concerné fait rapport au Conseil sur les mesures prises pour donner suite à la recommandation.

Si l'État membre concerné ne prend pas les mesures appropriées dans le délai indiqué dans une recommandation du Conseil, conformément au deuxième alinéa, la Commission recommande immédiatement au Conseil d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Si le Conseil n'adopte pas la décision sur recommandation de la Commission établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets, et que l'État membre concerné persiste à ne pas prendre les mesures appropriées, la Commission, un mois après sa précédente recommandation, recommande au Conseil d'adopter la décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. La décision est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité simple, de rejeter la recommandation dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Pour la décision sur le non-respect visée aux quatrième et cinquième alinéas, seuls votent les membres du Conseil représentant les États membres participants, et le Conseil statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

Le Conseil soumet un rapport officiel au Conseil européen sur les décisions qui ont été prises en conséquence.

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.

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.

### SECTION 3

## PROGRAMMES DE CONVERGENCE

### *Article 7*

1. Chaque État membre non participant présente au Conseil et à la Commission, à intervalles réguliers, les informations nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale visée à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sous la forme d'un programme de convergence qui fournit une base essentielle à la soutenabilité des finances publiques qui est propice à la stabilité des prix, à une croissance forte, durable et génératrice d'emploi.

2. Un programme de convergence fournit les informations suivantes, qui concernent en particulier les variables afférentes à la convergence :

a) l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévue du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, y compris l'allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, compte tenu en particulier des conditions et des critères pour déterminer l'augmentation des dépenses au titre de l'article 9, paragraphe 1, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, les objectifs de politique monétaire de moyen terme, la relation de ces objectifs avec la stabilité des prix et des taux de change et avec la réalisation d'une convergence soutenue ;

a *bis*) les informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels, comme les garanties publiques, susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques ;

a *ter*) des informations sur la cohérence du programme de convergence avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme de réforme national ;

b) les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de convergence, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut en termes réels, l'emploi et l'inflation ;

c) une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable ;

d) une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;

e) le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

2 *bis*. Le programme de convergence se fonde sur le scénario macrobudgétaire le plus plausible ou sur un scénario plus prudent. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont comparées avec les prévisions les plus récentes de la Commission et, le cas échéant, celles d'autres organes indépendants. Des écarts considérables entre le scénario macrobudgétaire choisi et les prévisions de la Commission sont décrits et expliqués, notamment si le niveau ou la croissance des hypothèses extérieures s'écarte de manière significative des valeurs retenues par la Commission dans ses prévisions.

La nature exacte des informations figurant au paragraphe 2, points a), a *bis*), b), c) et d), s'inscrit dans un cadre harmonisé établi par la Commission en coopération avec les États membres.

3. Les informations concernant l'évolution du solde des administrations publiques et du ratio d'endettement public, la croissance des dépenses publiques, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, les mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes, quantifiées comme il convient, ainsi que les principales hypothèses économiques visées au paragraphe 2, points a) et b), sont établies sur une base annuelle et couvrent, outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

4. Chaque programme contient des informations relatives à son statut dans le cadre des procédures nationales, notamment s'il a été présenté au parlement national et si le parlement national a eu la possibilité de débattre de l'avis du Conseil sur le programme précédent ou, le cas échéant, d'une éventuelle recommandation ou d'un éventuel avertissement, et si le programme a reçu l'approbation du parlement.

*Article 8*

1. Les programmes de convergence sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois.

2. Les États membres rendent publics leurs programmes de convergence.

*Article 9*

1. Sur la base des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, et dans le cadre de la surveillance multilatérale prévue à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil examine les objectifs budgétaires à moyen terme présentés par les États membres concernés dans leurs programmes de convergence, évalue si les hypothèses économiques sur lesquelles se fonde le programme sont plausibles, si la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme est appropriée, y compris l'examen de la trajectoire d'accompagnement pour le ratio d'endettement, et si les mesures mises en œuvre ou envisagées pour respecter ladite trajectoire d'ajustement sont suffisantes pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme sur l'ensemble du cycle et pour parvenir à une convergence soutenue.

Lorsqu'ils évaluent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil et la Commission examinent si un effort d'ajustement plus important est consenti en période de conjoncture économique favorable, alors que l'effort peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable. Il est tenu compte, en particulier, des recettes ou des manques à gagner exceptionnels. Pour les États membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. Pour les États membres participant au MTC 2, le Conseil et la Commission examinent si l'État membre concerné procède à une amélioration annuelle appropriée de son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, de 0,5 % du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son objectif budgétaire à moyen terme.

Pour déterminer si des progrès suffisants ont été accomplis pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme, une évaluation globale est effectuée en prenant pour référence le solde structurel et en y intégrant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes. À cet effet, le Conseil et la Commission évaluent si la trajectoire d'accroissement des dépenses publiques, combinée avec les effets des mesures prises ou prévues en matière de recettes, est conforme aux conditions suivantes :

a) pour les États membres qui ont atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes ;

b) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas un taux inférieur à un taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes. La différence entre le taux de croissance des dépenses publiques et un taux de référence pour la

croissance potentielle du PIB à moyen terme est telle qu'elle garantit une progression appropriée en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme ;

c) pour les États membres qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme, les réductions discrétionnaires des éléments de recettes publiques sont compensées, soit par des réductions des dépenses, soit par des augmentations discrétionnaires d'autres recettes publiques, soit par les deux à la fois.

Les dépenses globales n'incluent pas les dépenses d'intérêt, les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage.

Le surcroît de hausse des dépenses par rapport au taux de référence à moyen terme n'est pas considéré comme un dépassement de la référence dans la mesure où il est intégralement compensé par une augmentation des recettes imposée par des mesures législatives.

Le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme est fixé sur la base de projections dans une approche prospective ou d'estimations dans une approche rétroactive. Les projections sont périodiquement actualisées. La Commission rend publique la méthode de calcul de ces projections ainsi que le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme qui en résulte.

Lorsqu'ils définissent la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, pour les États membres qui n'ont pas encore atteint cet objectif, et lorsqu'ils autorisent les États membres qui l'ont déjà atteint à s'écarter temporairement de cet objectif, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit et que la position budgétaire soit censée redevenir conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme au cours de la période couverte par le programme, le Conseil et la Commission tiennent compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui ont des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance durable potentielle, et qui ont donc une incidence vérifiable sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Une attention particulière est accordée aux réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé par capitalisation. Les États membres qui mettent en œuvre de telles réformes sont autorisés à s'écarter de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire à moyen terme, ou de l'objectif lui-même, l'écart correspondant au montant de l'incidence supplémentaire directe occasionnée par la réforme sur le solde des administrations publiques, pour autant qu'une marge de sécurité appropriée soit préservée par rapport à la valeur de référence du déficit.

Le Conseil et la Commission examinent également si le programme de convergence favorise une convergence soutenue et réelle, une coordination plus étroite des politiques économiques, et si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations des politiques économiques et aux lignes directrices pour l'emploi des États membres et de l'Union. En outre, pour les États membres participant au MTC 2, le Conseil examine si le programme de convergence permet une participation harmonieuse au mécanisme de change.

Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les États membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé au troisième alinéa, à condition de ne pas mettre en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

2. Le Conseil et la Commission examinent le programme de convergence dans les trois mois au plus tard suivant la présentation du programme. Le Conseil, sur recommandation de la Commission et après avoir consulté le comité économique et financier, adopte, si nécessaire, un avis sur le programme. S'il estime, conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que les objectifs et le contenu du programme devraient être renforcés, notamment en ce qui concerne la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le Conseil, dans son avis, invite l'État membre concerné à adapter son programme.

#### *Article 10*

1. Dans le cadre de la surveillance multilatérale visée à l'article 121, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil et la Commission suivent la mise en œuvre des programmes de convergence sur la base d'informations fournies par les États membres faisant l'objet d'une dérogation et des évaluations effectuées par la Commission et par le comité économique et financier, notamment en vue d'identifier tout dérapage sensible, effectif ou prévisible, de la position budgétaire, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif.

En outre, le Conseil et la Commission suivent les politiques économiques des États membres non participants à la lumière des objectifs des programmes de convergence afin de garantir que leurs politiques sont axées sur la stabilité, et donc d'éviter les distorsions des taux de change réels et les fluctuations excessives des taux de change nominaux.

2. En cas d'écart important observé par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme visé à l'article 9, paragraphe 1, troisième alinéa, du présent règlement et afin d'empêcher l'apparition d'un déficit excessif, la Commission, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adresse un avertissement à l'État membre concerné.

Dans un délai d'un mois à compter de la date d'adoption de l'avertissement visé au premier alinéa, le Conseil étudie la situation et adopte une recommandation sur les mesures nécessaires en termes de politiques sur la base d'une recommandation de la Commission, fondée sur l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La recommandation fixe un délai n'excédant pas cinq mois pour remédier à l'écart constaté. Ce délai est réduit à trois mois si la Commission, dans son avertissement, considère que la situation est particulièrement grave et appelle des mesures urgentes. Le Conseil, sur proposition de la Commission, rend publique cette recommandation.

Dans le délai fixé par le Conseil dans la recommandation adressée en vertu de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'État membre concerné fait rapport au Conseil sur les mesures prises pour donner suite à la recommandation.

Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures appropriées dans le délai indiqué dans une recommandation du Conseil, conformément au deuxième alinéa, la Commission recommande immédiatement au Conseil d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Si le Conseil n'adopte pas la décision sur recommandation de la Commission établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets, et que l'État membre concerné persiste à ne pas prendre les mesures appropriées, la Commission, un mois après sa précédente recommandation, recommande au Conseil d'adopter la décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. La décision est réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne décide, statuant à la majorité simple, de rejeter la recommandation dans un délai de dix jours à compter de son adoption par la Commission. Dans le même temps, la Commission peut recommander au Conseil l'adoption d'une recommandation révisée au titre de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur les mesures nécessaires en termes de politiques.

Lorsqu'il adopte la décision sur le non-respect visée aux quatrième et cinquième alinéas, le Conseil statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'État membre concerné.

Le Conseil soumet un rapport officiel au Conseil européen sur les décisions qui ont été prises en conséquence.

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 9, paragraphe 1.

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 convergence 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.

### SECTION 3 bis

## PRINCIPE D'INDÉPENDANCE STATISTIQUE

### *Article 10 bis*

En vue de garantir que la surveillance multilatérale se fonde sur des statistiques fiables et indépendantes, les États membres garantissent l'indépendance professionnelle des autorités statistiques nationales, lesquelles respectent le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, prévu par le règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes<sup>(1)</sup>. Cela nécessite au minimum :

- a) des processus transparents de recrutement et de licenciement, fondés exclusivement sur des critères professionnels ;
- b) des allocations budgétaires qui doivent avoir une base annuelle ou pluriannuelle ;
- c) la date de publication de données statistiques clés qui doit être fixée très tôt.

### SECTION 4

## DISPOSITIONS COMMUNES

### *Article -11*

1. Conformément aux objectifs du présent règlement, la Commission entretient un dialogue permanent avec les autorités concernées des États membres. À cette fin, la Commission effectue notamment des missions en vue d'évaluer la situation économique dans l'État membre et d'identifier tout risque ou toute difficulté relatifs au respect des objectifs du présent règlement.

2. La Commission peut organiser des missions de surveillance renforcée dans les États membres qui font l'objet de recommandations émises en vertu de l'article 6, paragraphe 2, ou de l'article 10, paragraphe 2, aux fins d'un suivi sur le terrain. Les États membres concernés fournissent toutes les informations nécessaires à la préparation et à la réalisation de ces missions.

3. Lorsque l'État membre concerné est un État membre participant ou un État membre qui participe au MTC 2, la Commission peut inviter des représentants de la Banque centrale européenne à participer, le cas échéant, aux missions de surveillance.

4. La Commission présente au Conseil un rapport sur les résultats des missions visées au paragraphe 2 et peut décider, le cas échéant, de rendre ses conclusions publiques.

---

(1) JO L. 87 du 31.3.2009, p. 164.

5. Lorsqu'elle organise les missions visées au paragraphe 2, la Commission communique ses résultats provisoires aux États membres concernés pour observations.

#### *Article 11*

Dans le cadre de la surveillance multilatérale décrite par le présent règlement, le Conseil procède à l'évaluation d'ensemble visée à l'article 121 paragraphe 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

#### *Article 12*

Conformément à l'article 121 paragraphe 4 second alinéa du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le président du Conseil et la Commission font état, dans les rapports qu'ils adressent au Parlement européen, des résultats de la surveillance exercée selon le présent règlement.

#### *Article 12 bis*

1. Au plus tard le 14 décembre 2014, puis tous les cinq ans, la Commission publie un rapport sur l'application du présent règlement.

Ce rapport évalue, entre autres :

a) l'efficacité du présent règlement, et en particulier si les dispositions régissant la prise de décision se sont avérées suffisamment solides ;

b) les progrès réalisés en vue de renforcer la coordination des politiques économiques et la convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le cas échéant, ce rapport est accompagné d'une proposition de modification du présent règlement, y compris des procédures décisionnelles.

3. Ce rapport est communiqué au Parlement européen et au Conseil.

#### *Article 13*

Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

## 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126 paragraphe 14 deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission <sup>(1)</sup>,

vu l'avis du Parlement européen <sup>(2)</sup>,

vu l'avis de l'Institut monétaire européen,

(1) considérant qu'il est nécessaire d'accélérer et de clarifier la procédure concernant les déficits excessifs prévue à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne afin de prévenir l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques et, s'ils se produisent, d'encourager leur correction rapide ; que les dispositions du présent règlement, qui sont adoptées, au titre de l'article 126 paragraphe 14 deuxième alinéa, aux fins énoncées ci-avant, constituent, avec celles du protocole n° 5 du traité, un nouvel ensemble intégré de règles pour l'application de l'article 126 ;

(2) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est fondé sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, génératrice d'emploi ;

(3) considérant que le pacte de stabilité et de croissance est constitué du présent règlement, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil <sup>(3)</sup> relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, et de la résolution du Conseil européen, du 17 juin 1997, relative au pacte de stabilité et de croissance <sup>(4)</sup>, dans laquelle, conformément à l'article 4 du traité sur l'Union européenne, des orientations politiques fermes sont définies afin de mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance d'une manière rigoureuse et rapide et, en particulier, de respecter l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, auquel tous les États membres ont souscrit, et de prendre les mesures budgétaires correctrices que les États membres jugent nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans leurs programmes de stabilité et de convergence dès qu'ils disposent d'informations indiquant un dérapage sensible, effectif ou prévisible, par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ;

(4) considérant que, pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire (UEM), les États membres sont tenus, en vertu de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'éviter les déficits publics excessifs ; que, aux termes du point 5 du protocole n° 11 du traité, l'article 126, paragraphes 1, 9 et 11 ne s'applique pas au Royaume-Uni s'il ne passe pas à la troisième phase ; que l'obligation visée

---

(1) JO n° C 368 du 6.12.1996, p. 12.

(2) JO n° C 380 du 16.12.1996, p. 29.

(3) Voir p. 1 du présent Journal officiel.

(4) JO n° C 236 du 2.8.1997, p. 1.

à l'article 116 paragraphe 4, qui prévoit que les États membres s'efforcent d'éviter les déficits publics excessifs, continuera de s'appliquer au Royaume-Uni ;

(5) considérant que le Danemark, en application du point 1 du protocole n° 12 du traité, a notifié, dans le contexte de la décision d'Edimbourg du 12 décembre 1992, qu'il ne participera pas à la troisième phase ; que, par conséquent, conformément au point 2 dudit protocole, l'article 126, paragraphes 9 et 11 ne s'applique pas au Danemark ;

(6) considérant que, pendant la troisième phase de l'UEM, les États membres demeurent responsables de leurs politiques budgétaires nationales, sous réserve des dispositions du traité ; que les États membres prendront les mesures nécessaires pour faire face à leurs responsabilités conformément aux dispositions du traité ;

(7) considérant que l'adhésion à l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire, auquel tous les États membres ont souscrit, contribue à la création des conditions appropriées pour la stabilité des prix et une croissance soutenue génératrice d'emploi dans tous les États membres et leur permettra de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) ;

(8) considérant que, aux fins du bon fonctionnement de PUEM, il est nécessaire que la convergence des résultats économiques et budgétaires des États membres ayant adopté la monnaie unique, ci-après dénommés « États membres participants », soit stable et durable ; que, pendant la troisième phase de l'UEM, la discipline budgétaire est nécessaire pour sauvegarder la stabilité des prix ;

(9) considérant que, conformément à l'article 109 K paragraphe 3, l'article 126 paragraphe 9 et 11 ne s'applique qu'aux États membres participants ;

(10) considérant qu'il convient de définir la notion de dépassement de la valeur de référence exceptionnel et temporaire figurant à l'article 126 paragraphe 2 point a) ; que, à cet égard, le Conseil devrait notamment tenir compte des prévisions budgétaires pluriannuelles émanant de la Commission ;

(11) considérant que tout rapport élaboré par la Commission en vertu de l'article 126 paragraphe 3 doit examiner également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre ;

(12) considérant qu'il est nécessaire de fixer des délais pour la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs afin de garantir sa mise en œuvre efficace et rapide ; qu'il convient, à cet égard, de tenir compte du fait que l'exercice budgétaire au Royaume-Uni ne coïncide pas avec l'année civile ;

(13) considérant qu'il y a lieu de préciser comment les sanctions prévues à l'article 126 pourraient être imposées afin de garantir la mise en œuvre effective de la procédure concernant les déficits excessifs ;

(14) considérant que la surveillance renforcée prévue par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil et la surveillance des positions budgétaires par la Commission conformément à l'article 126 paragraphe 2, devraient faciliter la mise en œuvre effective et rapide de la procédure concernant les déficits excessifs ;

(15) considérant, à la lumière de ce qui précède, au cas où un État membre participant ne prend pas de mesures suivies d'effet pour corriger un déficit excessif, que la fixation d'un délai maximal de dix mois entre la date de notification des chiffres indiquant l'existence d'un déficit excessif et la décision d'imposer des sanctions, si elle est nécessaire, paraît à la fois faisable et de nature à amener l'État membre participant concerné à prendre des mesures à cet effet ; que, dans ce cas, et si la procédure est engagée en mars, des sanctions pourraient être imposées avant la fin de l'année civile où la procédure a commencé ;

(16) considérant que la recommandation du Conseil en vue de corriger un déficit excessif ou les étapes ultérieures de la procédure concernant les déficits excessifs devraient avoir été anticipées par l'État membre concerné qui aurait reçu un avertissement dans le cadre du système d'alerte rapide ; que l'apparition d'un déficit excessif pendant la troisième phase est un fait grave qui exige une action immédiate de tous les intéressés ;

(17) considérant qu'il y a lieu de suspendre la procédure concernant les déficits excessifs si l'État membre concerné prend des mesures appropriées, en réponse à une recommandation au titre de l'article 126 paragraphe 7 ou à une mise en demeure au titre de l'article 126 paragraphe 9, afin d'encourager les États membres à prendre des mesures correspondantes ; que la période pendant laquelle la procédure est suspendue ne doit pas être prise en considération pour le délai maximal de dix mois entre la date de notification indiquant l'existence d'un déficit excessif et l'imposition de sanctions ; qu'il convient de reprendre immédiatement la procédure si les mesures envisagées ne sont pas mises en œuvre ou si les mesures mises en œuvre s'avèrent inadéquates ;

(18) considérant que, pour assurer que la procédure concernant les déficits excessifs ait un effet suffisamment dissuasif, il y a lieu d'exiger que l'État membre participant concerné fasse un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, lorsque le Conseil décide d'imposer une sanction ;

(19) considérant que la définition de sanctions selon une échelle préétablie est favorable à la sécurité juridique ; que le montant du dépôt devrait être rapporté au PIB de l'État membre participant concerné ;

(20) considérant que, si le fait d'exiger un dépôt ne portant pas intérêt n'amène pas l'État membre participant concerné à corriger son déficit excessif en temps voulu, il convient d'intensifier les sanctions ; qu'il est alors indiqué de convertir le dépôt en amende ;

(21) considérant que l'adoption de mesures appropriées par l'État membre participant concerné en vue de corriger son déficit excessif constitue la première étape vers l'abrogation des sanctions ; que des progrès sensibles dans la correction du déficit excessif devraient permettre l'allègement des sanctions conformément à l'article 126 paragraphe 12 ; que l'abrogation de toutes les sanctions restantes ne devrait intervenir que lorsque le déficit excessif a été totalement corrigé ;

(22) considérant que le règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, du 22 novembre 1993, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne<sup>(1)</sup> contient des règles détaillées pour la notification des données budgétaires par les États membres ;

---

(1) JO n° L. 332 du 31.12.1993, p. 7.

(23) considérant que, conformément à l'article 117 paragraphe 8 du traité, dans les cas où le traité attribue un rôle consultatif à la Banque centrale européenne (BCE), les références à la BCE sont considérées comme faisant référence à l'Institut monétaire européen avant l'établissement de la BCE,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

## SECTION 1

### DÉFINITIONS ET ÉVALUATIONS

#### *Article premier*

1. Le présent règlement fixe les dispositions visant à accélérer et à clarifier la procédure concernant les déficits excessifs. L'objectif de la procédure concernant les déficits excessifs est de prévenir l'apparition de déficits publics excessifs et, s'ils se produisent, d'en accélérer la correction, le respect de la discipline budgétaire étant examiné sur la base des critères du déficit public et de la dette publique.

2. Aux fins du présent règlement, on entend par « États membres participants » les États membres dont la monnaie est l'euro.

#### *Article 2*

1. 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'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou s'il est consécutif à une grave récession économique.

En outre, le dépassement de la valeur de référence est considéré comme temporaire si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que le déficit tombera au-dessous de la valeur de référence lorsque la circonstance inhabituelle ou la grave récession aura disparu.

1 *bis*. Lorsqu'il est supérieur à la valeur de référence, le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut (PIB) est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant de la valeur de référence à un rythme satisfaisant conformément à l'article 126, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si l'écart par rapport à la valeur de référence s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence numérique fondée sur les changements survenus au cours des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.

L'exigence concernant le critère de la dette est également considérée comme remplie si les prévisions budgétaires établies par la Commission indiquent que la réduction requise de l'écart se produira au cours de la période de trois ans couvrant les deux années qui suivent la dernière année pour laquelle les données sont disponibles. Pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence.

Lors de la mise en œuvre de la référence d'ajustement du ratio de la dette, il convient de tenir compte de l'influence du cycle sur le rythme de la réduction de la dette.

2. 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.

3. La Commission, lorsqu'elle établit un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tient compte de tous les facteurs pertinents, ainsi que le prévoit ledit article, dans la mesure où ils affectent significativement l'évaluation du respect des critères du déficit et de la dette par l'État membre concerné. Ce rapport reflète de façon appropriée :

a) l'évolution de la position économique à moyen terme, en particulier le potentiel de croissance, y compris les différentes contributions offertes par le travail, l'accumulation de capital et la productivité totale des facteurs, les évolutions cycliques et la situation de l'épargne nette du secteur privé ;

b) l'évolution des positions budgétaires à moyen terme, y compris, en particulier, la performance d'ajustement conduisant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, le niveau du solde primaire et l'évolution des dépenses primaires, tant actuelle qu'en capital, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la prévention et de la correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, la mise en œuvre de politiques dans le contexte de la stratégie commune de croissance de l'Union et la qualité globale des finances publiques, notamment l'efficacité des cadres budgétaires nationaux ;

c) l'évolution à moyen terme de la dette publique, sa dynamique et son maintien à un niveau soutenable y compris, notamment, les facteurs de risque tels que la structure des échéances de la dette et les monnaies dans lesquelles elle est libellée ; l'ajustement stocks-flux et sa composition, les réserves accumulées et les autres actifs financiers, les garanties, notamment celles liées au secteur financier, ainsi que tout passif implicite lié au vieillissement démographique et la dette privée, dans la mesure où elle peut représenter un passif potentiel implicite pour les pouvoirs publics ;

La Commission accorde expressément toute l'attention voulue à tout autre facteur, qui de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission. Dans ce contexte, une attention particulière est accordée aux contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale et à favoriser la réalisation des objectifs des politiques de l'Union, à la dette résultant d'un soutien bilatéral et multilatéral entre États membres dans le cadre de la préservation de la stabilité financière et à la dette liée aux opérations de stabilisation financière pendant des crises financières majeures.

4. Le Conseil et la Commission procèdent à une évaluation globale équilibrée de tous les facteurs pertinents, et notamment de leur incidence, en tant que circonstances aggravantes ou atténuantes, sur l'évaluation du respect du critère du déficit et/ou de la dette. Lors de l'évaluation du respect du critère du déficit, si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence, ces facteurs ne sont pris en compte, au cours des étapes

conduisant à la décision constatant l'existence d'un déficit excessif prévues par l'article 126, paragraphes 4, 5 et 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que s'il est pleinement satisfait à la double condition du principe fondamental voulant que, pour que ces facteurs pertinents puissent être pris en compte, le déficit public reste proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire.

Cependant, ces facteurs sont pris en compte, au cours des étapes conduisant à la décision constatant l'existence d'un déficit excessif, lors de l'évaluation du respect sur la base du critère de la dette.

5. Lorsqu'ils évaluent le respect du critère du déficit et de la dette et aux stades suivants de la procédure concernant les déficits excessifs, le Conseil et la Commission prennent dûment en considération la mise en œuvre de réformes des retraites consistant à introduire un système à piliers multiples avec un pilier obligatoire financé entièrement par capitalisation et le coût net pour le pilier géré par les pouvoirs publics. Il est tenu compte en particulier des caractéristiques de l'ensemble du système de retraite créé par la réforme, notamment le fait qu'il favorise ou non la viabilité à long terme sans augmenter les risques pour la position budgétaire à moyen terme.

6. Si le Conseil décide, agissant en vertu de l'article 126, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qu'il y a un déficit excessif dans un État membre, le Conseil et la Commission tiennent compte, dans les étapes suivantes de la procédure prévue audit article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des facteurs pertinents visés au paragraphe 3 du présent article, dans la mesure où ils affectent la situation de l'État membre concerné y compris celles visées à l'article 3, paragraphe 5, et à l'article 5, paragraphe 2, du présent règlement, notamment la fixation d'un délai pour la correction du déficit excessif et, à terme, la prolongation de ce délai. Ces facteurs pertinents ne sont toutefois pas pris en compte pour la décision que prend le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 12, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, abrogeant toutes ou certaines de ses décisions prises en vertu de l'article 126, paragraphes 6 à 9 et 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

7. En ce qui concerne les États membres dans lesquels le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit excessif reflète la mise en œuvre d'une réforme des retraites instituant un système à piliers multiples comportant un pilier obligatoire financé entièrement par capitalisation, le Conseil et la Commission tiennent également compte du coût de cette réforme lorsqu'ils examinent l'évolution des chiffres du déficit dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, aussi longtemps que le déficit n'excède pas de manière significative un niveau pouvant être considéré comme étant proche de la valeur de référence et que le ratio de la dette ne dépasse pas la valeur de référence, pour autant que soit maintenue la viabilité budgétaire globale. Le coût net est également pris en compte pour la décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 12, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, abrogeant toutes ou certaines de ses décisions prises en vertu de l'article 126, paragraphes 6 à 9 et 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, si le déficit a diminué de manière substantielle et constante et qu'il a atteint un niveau proche de la valeur de référence.

SECTION 1 *bis*

**DIALOGUE ÉCONOMIQUE**

*Article 2 bis*

1. Afin de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, le Conseil et la Commission, et d'assurer une transparence et une responsabilité plus grandes, la commission compétente du Parlement européen peut inviter le président du Conseil, la Commission et, le cas échéant, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à intervenir devant la commission et à débattre des décisions du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des recommandations du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des mises en demeure en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou des décisions du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou exposer publiquement sa position.

La commission compétente du Parlement européen peut offrir la possibilité de participer à un échange de vues à l'État membre concerné par ces décisions, recommandations ou mises en demeure.

2. Le Conseil et la Commission tiennent le Parlement européen régulièrement informé de l'application du présent règlement.

SECTION 2

**ACCÉLÉRATION DE LA PROCÉDURE CONCERNANT LES DÉFICITS EXCESSIFS**

*Article 3*

1. Dans un délai de deux semaines à compter de l'adoption par la Commission du rapport visé à l'article 126, paragraphe 3, le comité économique et financier rend un avis conformément à l'article 126, paragraphe 4.

2. Tenant pleinement compte de l'avis visé au paragraphe 1, la Commission, si elle considère qu'il y a un déficit excessif, adresse au Conseil un avis et une proposition conformément à l'article 126, paragraphes 5 et 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et en informe le Parlement européen.

3. Le Conseil décide s'il y a ou non un déficit excessif conformément à l'article 126, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en règle générale dans un délai de quatre mois à compter des dates de notification prévues à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 479/2009. S'il décide qu'il y a un déficit excessif, le Conseil adresse en même temps des recommandations à l'État membre concerné, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Dans la recommandation qu'il adresse conformément à l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil prescrit à l'État membre

concerné un délai maximal de six mois pour engager une action suivie d'effets. Lorsque la gravité de la situation le justifie, le délai pour engager une telle action peut être de trois mois. La recommandation du Conseil fixe également un délai pour la correction du déficit excessif, qui doit être résorbé dans l'année suivant la constatation de son existence, sauf circonstances particulières. Dans ses recommandations, le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ces recommandations, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation.

4 *bis*. Dans le délai prévu au paragraphe 4, l'État membre concerné remet au Conseil et à la Commission un rapport sur l'action engagée en réponse à la recommandation du Conseil au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce rapport indique, pour les dépenses et les recettes publiques et les mesures discrétionnaires en matière tant de dépenses que de recettes, les objectifs fixés conformément à ladite recommandation du Conseil, et apporte des informations sur les mesures déjà prises et sur la nature des celles envisagées pour atteindre les objectifs. L'État membre rend le rapport public.

5. Si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets conformément à la recommandation en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de ces recommandations, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette recommandation révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peuvent notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif. Le Conseil évalue l'existence d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques en se fondant sur les prévisions économiques figurant dans sa recommandation. En cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une recommandation révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme.

#### *Article 4*

1. Toute décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 8, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de rendre publiques ses recommandations, lorsqu'il est constaté qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise, est prise immédiatement après l'expiration du délai fixé conformément à l'article 3, paragraphe 4, du présent règlement.

2. Pour déterminer si une action suivie d'effets a été engagée en réponse à ses recommandations au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil fonde sa décision sur le rapport remis par l'État membre concerné conformément à l'article 3, paragraphe 4 *bis*, du présent règlement et sur sa mise en œuvre, ainsi que sur toute autre décision annoncée publiquement par le gouvernement de l'État membre concerné.

Lorsque le Conseil constate, conformément à l'article 126, paragraphe 8, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que l'État membre concerné n'a pas pris d'action suivie d'effets, il en informe le Conseil européen.

#### *Article 5*

1. Toute décision du Conseil de mettre l'État membre participant concerné en demeure de prendre des mesures visant à réduire son déficit, conformément à l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est prise dans un délai de deux mois à compter de la décision du Conseil constatant, en vertu de l'article 126, paragraphe 8, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne l'absence d'action suivie d'effets. Dans sa mise en demeure, le Conseil exige que l'État membre respecte les objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ladite mise en demeure, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la mise en demeure. Le Conseil indique également les mesures propres à assurer la réalisation de ces objectifs.

1 *bis*. À la suite de la mise en demeure que lui adresse le Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'État membre concerné remet au Conseil et à la Commission un rapport sur l'action engagée en réponse à cette mise en demeure. Ce rapport indique les objectifs visés pour les dépenses et les recettes publiques et pour les mesures discrétionnaires prises en matière tant de dépenses que de recettes, et apporte des informations sur les actions engagées en réponse aux recommandations spécifiques du Conseil, afin de permettre à celui-ci de prendre, au besoin, une décision conformément à l'article 6, paragraphe 2, du présent règlement. L'État membre rend le rapport public.

2. Si l'État membre concerné a engagé une action suivie d'effets pour se conformer à une mise en demeure adressée en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et si des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques se produisent après l'adoption de cette mise en demeure, le Conseil peut décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une mise en demeure révisée. Cette mise en demeure révisée, qui tient compte des facteurs pertinents visés à l'article 2, paragraphe 3, du présent règlement, peut notamment prolonger, en principe d'un an, le délai prévu pour la correction du déficit excessif. Le Conseil évalue l'existence d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques en se fondant sur les prévisions économiques figurant dans sa mise en demeure. En cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une mise en demeure révisée en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que cela ne mette pas en danger la viabilité budgétaire à moyen terme.

#### *Article 6*

1. Pour déterminer si une action suivie d'effets a été engagée en réponse à sa mise en demeure au titre de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil fonde sa décision sur le rapport remis par l'État membre concerné conformément à l'article 5, paragraphe 1 *bis*, du présent règlement et sur sa mise en œuvre,

ainsi que sur toute autre décision annoncée publiquement par le gouvernement de cet État membre. Il est tenu compte du résultat de la mission de surveillance menée par la Commission en vertu de l'article 10 *bis* du présent règlement.

2. Lorsque les conditions d'application de l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont remplies, le Conseil décide d'imposer des sanctions conformément audit article. Toute décision en ce sens est prise quatre mois au plus tard après la décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mettant l'État membre participant concerné en demeure de prendre des mesures.

#### *Article 7*

Si un État membre participant ne se conforme pas aux actes successifs du Conseil conformément à l'article 126, paragraphes 7 et 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d'imposer des sanctions, est prise, en règle générale dans un délai de seize mois à compter des dates de notification prévues à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 479/2009. En cas d'application de l'article 3, paragraphe 5, ou de l'article 5, paragraphe 2, du présent règlement, le délai de seize mois est ajusté en conséquence. Une procédure accélérée est mise en œuvre en cas de déficit prévu et délibéré, dont le Conseil décide qu'il est excessif.

#### *Article 8*

Toute décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de renforcer les sanctions est prise au plus tard dans les deux mois suivant les dates de notification prévues par le règlement (CE) n° 479/2009. Toute décision du Conseil en vertu de l'article 126, paragraphe 12, du TFUE d'abroger tout ou partie de ses décisions est prise le plus rapidement possible et, en tout cas, au plus tard dans les deux mois suivant les dates de notification prévues par le règlement (CE) n° 479/2009.

### SECTION 3

#### **SUSPENSION ET SURVEILLANCE**

#### *Article 9*

1. La procédure concernant les déficits excessifs est suspendue :

— si l'État membre concerné prend des mesures en réponse aux recommandations adressées conformément à l'article 126, paragraphe 7,

— si l'État membre participant concerné prend des mesures en réponse à la mise en demeure adressée conformément à l'article 126, paragraphe 9.

2. La période pendant laquelle la procédure est suspendue n'est prise en considération ni pour le délai visé à l'article 6 ni pour le délai visé à l'article 7 du présent règlement.

3. À l'expiration du délai visé à l'article 3, paragraphe 4, première phrase, et à l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 2, deuxième phrase du présent règlement, la Commission communique au Conseil si elle estime que les mesures prises semblent

suffisantes pour réaliser des progrès satisfaisants en vue de la correction du déficit excessif dans les délais fixés par le Conseil, pour autant que ces mesures soient intégralement mises en œuvre et que l'évolution économique soit conforme aux prévisions. La communication de la Commission est rendue publique.

#### *Article 10*

1. Le Conseil et la Commission surveillent régulièrement la mise en œuvre des mesures prises :

— par l'État membre concerné en réponse aux recommandations adressées conformément à l'article 126, paragraphe 7,

— par l'État membre participant concerné en réponse à la mise en demeure adressée conformément à l'article 126, paragraphe 9.

2. Si un État membre participant ne met pas en œuvre les mesures qu'il a prises ou si, de l'avis du Conseil, les mesures s'avèrent inadéquates, le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 126, paragraphe 9 ou 11 respectivement.

3. Si les chiffres réels, conformément au règlement (CE) n° 479/2009, indiquent qu'un déficit excessif n'a pas été corrigé par un État membre participant dans les délais prescrits dans les recommandations adressées en application de l'article 126, paragraphe 7, ou dans la mise en demeure adressée en vertu de l'article 126, paragraphe 9, le Conseil prend immédiatement une décision au titre de l'article 126, paragraphe 9 ou paragraphe 11 respectivement.

#### *Article 10 bis*

1. Conformément aux objectifs du présent règlement, la Commission veille en permanence à un dialogue avec les autorités des États membres. À cette fin, la Commission réalise, notamment, des missions visant à évaluer la véritable situation économique de l'État membre et à identifier tous les risques ou les difficultés rencontrés dans l'accomplissement des objectifs du présent règlement.

2. Une procédure de surveillance renforcée peut être appliquée aux États membres faisant l'objet de recommandations et de mises en demeure émises sur la base d'une décision prise en vertu de l'article 126, paragraphe 8, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou de décisions prises en vertu de l'article 126, paragraphe 11, du TFUE aux fins d'un contrôle sur place. Les États membres concernés fournissent toutes les informations nécessaires à la préparation et à la conduite de la mission.

3. La Commission peut inviter des représentants de la Banque centrale européenne, le cas échéant, à participer à des missions de surveillance dans un État membre dont la monnaie est l'euro ou qui participe à l'accord du 16 mars 2006 fixant entre la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres n'appartenant pas à la zone euro les modalités de fonctionnement d'un mécanisme de taux de change pendant la troisième phase de l'Union économique et monétaire <sup>(1)</sup> (MCE II).

4. La Commission présente au Conseil un rapport sur les résultats de la mission visée au paragraphe 2 et peut décider de rendre ses conclusions publiques.

---

(1) JO C 73 du 25.3.2006, p. 21.

5. Lors de l'organisation des missions de surveillance visées au paragraphe 2, la Commission transmet ses conclusions provisoires aux États membres concernés pour qu'ils fassent part de leurs commentaires.

#### SECTION 4

### SANCTIONS

#### *Article 11*

Lorsqu'il décide en vertu de l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d'imposer des sanctions à un État membre participant, le Conseil lui impose en principe une amende. Le Conseil peut décider de compléter cette amende par les autres mesures prévues à l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

#### *Article 12*

1. L'amende est constituée d'une composante fixe égale à 0,2 % du PIB, et d'une composante variable. La composante variable est égale à un dixième de la valeur absolue de la différence entre le solde budgétaire exprimé en pourcentage du PIB de l'année précédente, et soit la valeur de référence du solde budgétaire public, soit, si le non-respect de la discipline budgétaire inclut le non-respect du critère de la dette, le solde budgétaire public qui aurait dû être obtenu la même année en pourcentage du PIB conformément à la mise en demeure adressée en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Chaque année suivant celle au cours de laquelle l'amende a été imposée, jusqu'à ce que la décision constatant l'existence d'un déficit excessif ait été abrogée, le Conseil évalue si l'État membre participant concerné a pris des mesures suivies d'effets en réponse à la mise en demeure qu'il lui a adressée en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Lors de cette évaluation annuelle, le Conseil décide, conformément à l'article 126, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de renforcer les sanctions, à moins que l'État membre participant concerné n'ait donné suite à sa mise en demeure. Si le Conseil décide d'infliger une amende supplémentaire, celle-ci est calculée de la même manière que la composante variable de l'amende visée au paragraphe 1.

3. Aucune amende visée aux paragraphes 1 et 2 n'excède le plafond de 0,5 % du PIB.

#### *Article 14*

Conformément à l'article 126, paragraphe 12, le Conseil abroge les sanctions visées à l'article 126, paragraphe 11 premier et deuxième tirets, en fonction de l'importance des progrès réalisés par l'État membre participant concerné dans la correction du déficit excessif.

#### *Article 15*

Conformément à l'article 126, paragraphe 12, le Conseil abroge toutes les sanctions en vigueur si la décision constatant l'existence d'un déficit excessif est abrogée. Les amendes infligées conformément à l'article 12 du présent règlement ne sont pas remboursées à l'État membre participant concerné.

*Article 16*

Les amendes visées à l'article 12 constituent d'autres recettes, comme visé à l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sont affectées au Fonds européen de stabilité financière. Lorsque les États membres participants auront créé un autre mécanisme de stabilité destiné à fournir une assistance financière afin de préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble, les montants de ces amendes seront affectés à ce mécanisme.

SECTION 5

**DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

*Article 17*

Aux fins du présent règlement et tant que l'exercice budgétaire au Royaume-Uni ne coïncide pas avec l'année civile, les dispositions des sections 2, 3 et 4 du présent règlement s'appliquent au Royaume-Uni selon les modalités figurant en annexe.

*Article 17 bis*

1. Au plus tard le 14 décembre 2014, puis tous les cinq ans, la Commission publie un rapport sur l'application du présent règlement.

Ce rapport évalue, entre autres :

- a) l'efficacité du présent règlement ;
- b) les progrès accomplis en vue d'une coordination plus étroite des politiques économiques et d'une convergence soutenue des performances économiques des États membres conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Le rapport visé au paragraphe 1 est accompagné, le cas échéant, d'une proposition de modification du présent règlement.

3. Le rapport est transmis au Parlement européen et au Conseil.

*Article 18*

Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

*ANNEXE*

**DÉLAIS APPLICABLES AU ROYAUME-UNI**

1. Afin d'assurer l'égalité de traitement de tous les États membres, le Conseil, lorsqu'il prend les décisions visées aux sections 2, 3 et 4 du présent règlement, tient compte des particularités de l'exercice budgétaire au Royaume-Uni afin de prendre les décisions concernant le Royaume-Uni à un moment de son exercice budgétaire similaire à celui auquel des décisions ont été ou seront prises pour les autres États membres.

2. Les dispositions reproduites dans la colonne I ci-dessous sont remplacées par celles figurant dans la colonne II.

Colonne I	Colonne II
« en règle générale, dans un délai de quatre mois à compter des dates de notification prévues à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil » (Article 3, paragraphe 3)	« en règle générale, dans un délai de six mois après la fin de l'exercice budgétaire au cours duquel le déficit est apparu »
« l'année suivant la constatation de l'existence de ce déficit » (Article 3, paragraphe 4)	« l'exercice budgétaire suivant la constatation de l'existence de ce déficit »
« en règle générale, dans un délai de seize mois à compter des dates de notification prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) n° 3605/93 » (Article 7)	« en règle générale, dans un délai de dix-huit mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire au cours duquel le déficit est apparu »
« l'année précédente » (Article 12, paragraphe 1)	« l'exercice budgétaire précédent »



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CS1 présenté par MM. de la Verpillière, Carrez, Larrivé, Lequiller et Blanc :**

*Après l'article 3*

Insérer l'article suivant :

« Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale respectent les orientations pluriannuelles fixées par la loi de programmation des finances publiques. »

### **Amendement CS2 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 1, substituer au mot : « énoncé », le mot : « prévu ».

### **Amendement CS3 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « la trajectoire », les mots : « les trajectoires ».

### **Amendement CS4 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « de l'ensemble ».

### **Amendement CS5 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À la dernière phrase de l'alinéa 2, substituer à la première occurrence du mot : « et », le signe : « , ».

### **Amendement CS6 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 3, supprimer le mot : « également ».

### **Amendement CS7 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 3, après le mot : « effectifs », insérer le mot : « annuels ».

**Amendement CS8 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « de circonstances exceptionnelles telles que », les mots : « des circonstances exceptionnelles ».

**Amendement CS9 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 7, après le mot : « orientations », insérer le mot : « pluriannuelles ».

**Amendement CS10 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 3*

Substituer aux mots : « est d'au moins », les mots : « représente une durée minimale de ».

**Amendement CS12 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

À l'alinéa 2, après le mot : « et », insérer le mot : « les ».

**Amendement CS13 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

À l'alinéa 3, après la première occurrence du mot : « de », insérer les mots : « la période de ».

**Amendement CS14 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

À l'alinéa 4, supprimer les mots : « réformes et ».

**Amendement CS15 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « politique inchangée », les mots : « politiques inchangées ».

**Amendement CS19 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « sous-jacentes à », les mots : « du produit intérieur brut retenues pour ».

**Amendement CS20 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 6*

À l'alinéa 1, substituer au mot : « approuvant », le mot « présentant ».

**Amendement CS21 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 6*

I. – À l'alinéa 1, après le mot : « retraçant », insérer les mots : « , pour l'année sur laquelle elles portent, ».

II. – En conséquence, après le mot : « prévisions », supprimer les mots : « , pour l'année sur laquelle elles portent, ».

**Amendement CS22 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 6*

À l'alinéa 1, après le mot : « permettant », insérer les mots : « d'établir ».

**Amendement CS23 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 6*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « en outre », le mot : « également ».

**Amendement CS24 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 6*

Rédiger ainsi le dernier alinéa :

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

**Amendement CS25 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « , tel que ».

**Amendement CS26 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « avec leur décomposition », le mot « détaillés ».

**Amendement CS27 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

À la fin de l'alinéa 1, après le mot : « permettant », insérer les mots : « d'établir ».

**Amendement CS28 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

I – À l’alinéa 1, après les mots : « ci-après, que », substituer au mot : « font apparaître les », les mots : « fait apparaître la comparaison des ».

II. – En conséquence, substituer aux mots : « au regard des », les mots : « avec les ».

**Amendement CS29 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

À l’alinéa 2, supprimer les mots : « , tel que ».

**Amendement CS30 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

Après le mot : « par », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 3 :

« son premier président ».

**Amendement CS31 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

À la première phrase de l’alinéa 7, substituer aux mots :

« l’activité »,

les mots :

« son activité ».

**Amendement CS32 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 9*

À la dernière phrase de l’alinéa 2, après le mot : « projet », insérer les mots :

« de loi de programmation des finances publiques ».

**Amendement CS33 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 10*

À la dernière phrase de l’alinéa 2, après le mot : « projet », insérer les mots :

« de loi de finances de l’année ».

**Amendement CS34 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 10*

À la dernière phrase de l'alinéa 2, substituer aux mots :

« au Parlement »,

les mots :

« à l'Assemblée nationale ».

**Amendement CS35 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 11*

Rédiger ainsi le début de la première phrase :

« 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 reste sans changement*).

**Amendement CS36 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 11*

À la première phrase, substituer aux mots :

« sur lesquelles il entend se fonder »,

les mots :

« qu'il retient ».

**Amendement CS37 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 12*

À la première phrase, substituer aux mots :

« en cours d' »,

les mots :

« au cours de l' ».

**Amendement CS38 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

I.— À la deuxième phrase de l'alinéa 2, après le mot : « exceptionnelles », supprimer les mots : « de nature à justifier les écarts constatés , telles que » ;

II.— En conséquence, après le mot : « Bruxelles », insérer les mots : « , de nature à justifier les écarts constatés. ».

**Amendement CS39 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

Au début de l'alinéa 3, substituer aux mots : « comporte la mention », le mot : « identifie ».

**Amendement CS40 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 5 : « Le Gouvernement tient compte d'un écart... *(le reste sans changement)* ».

**Amendement CS41 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À l'alinéa 5, supprimer la deuxième occurrence du mot : « plus ».

**Amendement CS42 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À l'alinéa 6, supprimer les deux occurrences du mot : « plus »

**Amendement CS43 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

I.– À la première phrase de l'alinéa 6, après le mot : « mesures », insérer les mots : « de correction ».

II.– En conséquence, procéder à la même insertion à la deuxième phrase de l'alinéa 6 ainsi qu'à l'alinéa 7.

**Amendement CS44 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À la première phrase de l'alinéa 6, substituer aux mots « du retour », les mots : « de retourner »

**Amendement CS45 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À la deuxième phrase de l'alinéa 6, après le mot : « rapport », supprimer les mots : « expose et ».

**Amendement CS46 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À la fin de la deuxième phrase de l'alinéa 6, substituer aux mots : « avec les », les mots : « par rapport aux ».

**Amendement CS47 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 17*

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« La présente 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 au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, est plus tardive, un mois après son entrée en vigueur ».

**Amendement CS48 rectifié présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 17*

I. – À l'alinéa 2, après les mots : « présente loi », insérer les mots : « pour l'application des articles 6, 7, 10 et 16 » ;

II. – En conséquence, substituer aux mots : « s'entendent pour l'application des articles 6, 7, 10 et 15, de », le mot : « sont ».

**Amendement CS50 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Titre*

Substituer au mot :

« relatif »,

le mot :

« relative ».

**Amendement CS51 présenté par MM. de Courson, Bourdouloux, Plagnol et Vigier :**

*Article 14*

Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« Les Commissions des finances des deux assemblées peuvent auditionner annuellement le Président du Haut conseil des finances publiques. »

**Amendement CS53 présenté par MM. de Courson, Bourdouloux, Plagnol et Vigier :**

*Article 3*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les lois de programmation sont votées annuellement. Le Gouvernement dépose un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques chaque année, dès que la Commission européenne et le Conseil ont fait part de leur opinion sur le programme annuel de stabilité qui leur a été transmis. »

**Amendement CS54 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 4*

À l'alinéa 1, substituer à la deuxième occurrence du mot : « publiques », les mots : « centrales, sociales et locales, dans le respect du principe de libre administration ».

**Amendement CS55 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Après l'article 7*

Insérer l'article suivant ;

« Le Conseil constitutionnel contrôle la cohérence des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale avec les lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, compte tenu de l'avis rendu par le Haut conseil des finances publiques et de leur conformité à cet avis. »

**Amendement CS56 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Après l'article 7*

Insérer l'article suivant ;

« Le Conseil constitutionnel vérifie la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale au regard des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, compte tenu de l'avis rendu par le Haut conseil des finances publiques. »

**Amendement CS57 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Après l'article 7*

Insérer l'article suivant ;

« Le Conseil constitutionnel vérifie la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, compte tenu de l'avis rendu par le Haut conseil des finances publiques. »

**Amendement CS58 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 8*

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « organisme indépendant », les mots : « Autorité administrative indépendante »

**Amendement CS59 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 8*

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « désignés par le premier président de la Cour des comptes », les mots : « élus par leurs pairs »

**Amendement CS60 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 9*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « l'ensemble », le mot : « chacun »

**Amendement CS61 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 10*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « l'ensemble », le mot : « chacun »

**Amendement CS62 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 11*

I. Après les mots : « le Gouvernement informe sans délai le Haut conseil des finances publiques »

Rédiger ainsi la fin de cet article :

« et le saisit des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de finances rectificative ou le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Le Haut conseil des finances publiques est rendu destinataire par le Gouvernement des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles relatives au solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. »

II – Compléter cet article par l'alinéa suivant,

« Le Haut conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus. Cet avis est joint au projet de loi de finances rectificative ou au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet déposé au Parlement et rendu public lors de ce dépôt. »

**Amendement CS63 présenté par MM. Eckert, rapporteur, et Carrez :**

*Après l'Article 6*

Insérer l'article suivant ;

« 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. »

**Amendement CS64 présenté par MM. Eckert, rapporteur, et Carrez :**

*Article 16*

Au début de l'alinéa 1, substituer aux mots : « de la présentation par le Gouvernement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », les mots : « du dépôt du projet de loi de règlement ».

**Amendement CS65 présenté par MM. Eckert, rapporteur, et Carrez :**

*Article 16*

À la fin de la première phrase de l'alinéa 2, après le mot : « public », insérer les mots : « par le Haut conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. ».

**Amendement CS66 présenté par MM. Eckert, rapporteur, et Carrez :**

*Article 16*

Après les mots : « ces écarts », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 3 : « lors de l'examen de la loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné au dernier alinéa de l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. ».

**Amendement CS67 présenté par M. Carrez :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La loi de programmation des finances publiques présente 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. ».

**Amendement CS68 présenté par M. Carrez :**

*Article 5*

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 7 :

« 6° La décomposition de l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la programmation par sous-secteur... (*le reste sans changement*). »

**Amendement CS69 présenté par M. Carrez :**

*Après l'article 14*

Insérer l'article suivant :

« Les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat procèdent annuellement à l'audition du Haut Conseil des finances publiques ».

**Amendement CS70 présenté par M. Carrez :**

*Article 8*

I. – À l'alinéa 3, substituer au mot : « quatre », le mot : « trois ».

II. – Après l'alinéa 4, insérer l'alinéa suivant :

« 3° Le directeur général de l'INSEE. »

**Amendement CS71 présenté par M. Carrez :**

*Avant l'article 17*

Insérer l'article suivant :

« Après le 6° de l'article 51 de la loi n° 2011-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un 6° bis ainsi rédigé :

« 6° bis Une présentation des engagements financiers, directs et indirects, de la France envers les États de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, indiquant :

- a) La part de la France dans le montant des engagements pris envers chacun de ces États ;
- b) L'impact de ces engagements sur le budget de l'État ;
- c) Le montant, le taux et la maturité de chacun des prêts accordés à ces États et de chacun des financements levés en vue d'octroyer ces prêts ;
- d) Les modalités de fixation des taux des prêts octroyés ;
- e) La destination des fonds prêtés à ces États ;
- f) Les engagements pris par ces États en contrepartie du financement reçu et leur mise en œuvre ;
- g) Pour chacun de ces États, les perspectives d'évolution du produit intérieur brut ainsi que celles du solde, du solde structurel défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° du , de la charge de la dette et de l'endettement des administrations publiques exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale. ».

**Amendement CS72 présenté par M. Salen :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante : «La méthode de calcul du solde structurel est celle employée par l'Union Européenne.»

**Amendement CS73 présenté par M. Salen :**

*Article 2*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Il est produit un document retraçant l'évolution des élasticités de l'ensemble des prélèvements obligatoires concernés par rapport aux écarts de production et ce afin d'apprécier l'évolution des recettes structurelles des administrations publiques. »

**Amendement CS74 présenté par M. Salen :**

*Article 2*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Toute modification du barème de l'impôt sur le revenu doit faire l'objet d'une évaluation permettant de rectifier les orientations découlant de la loi de programmation des finances publiques. »

**Amendement CS75 présenté par M. Salen :**

*Article 4*

Après l'alinéa 1<sup>er</sup>, insérer l'alinéa suivant :

« Les dispositions prévues à l'alinéa 1 du présent article ne constituent pas une entrave au principe de libre administration des collectivités territoriales. »

**Amendement CS76 présenté par M. Salen :**

*Article 4*

Après l'alinéa 1<sup>er</sup>, insérer l'alinéa suivant :

«Les dispositions prévues à l'alinéa 1 du présent article conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales doivent être exposées avec précision quant à leur objet et leur portée et font l'objet d'un document annexé à la loi de programmation des finances publiques.»

**Amendement CS77 présenté par M. Salen :**

*Article 11*

Substituer au mot : « peut » le mot : « doit ».

**Amendement CS80 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Après le mot : « ponctuelles », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « , temporaires ou visant à répondre aux objectifs stratégiques européens définis par le Conseil et le Parlement européen. »

**Amendement CS81 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, rédiger ainsi la dernière phrase :

« Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, et des réformes structurelles majeures qui entraînent des économies directes de coûts à long terme et qui ont donc une incidence vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques. »

**Amendement CS82 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 5*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« 8° Les hypothèses de respect des engagements européens et internationaux de la France en termes de lutte contre le changement climatique, de réduction de consommation de l'énergie et de préservation de la biodiversité au regard de la programmation des finances publiques. »

**Amendement CS83 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 8*

Après l'alinéa 4, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 3° Deux membres nommés respectivement, par le Président du Conseil économique, social et environnemental et par les Présidents des commissions du Conseil économique, social et environnemental 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, ils ne sont pas rémunérés. »

**Amendement CS84 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 9*

Compléter l'alinéa 1 par la phrase suivante :

« en matière de réduction des déficits, de diminution du chômage, de lutte contre le changement climatique et de développement soutenable ».

**Amendement CS85 présenté par M. de Rugy, Mme Sas, M. Alauzet et l'ensemble des députés du groupe écologiste :**

*Article 9*

A l'alinéa 1 du présent article, insérer avant les mots : « des engagements européens de la France » les mots : « de l'ensemble ».

**Amendement CS86 présenté par MM. Carrez, Aubert, Blanc, Chartier, Chrétien, Fasquelle, Geoffroy, Gorges, Gosselin, Lequiller, Lurton, Mariton, Mme Rohfritsch, MM. De La Verpillière, Warsmann, Woerth :**

*Article 11*

Substituer aux mots : « peut rendre », le mot : « rend ».

**Amendement CS87 présenté par MM. Carrez, Aubert, Blanc, Chartier, Chrétien, Fasquelle, Geoffroy, Gorges, Gosselin, Lequiller, Lurton, Mariton, Mme Rohfritsch, MM. De La Verpillière, Warsmann, Woerth :**

*Article 11*

I. – Après la première phrase, insérer la phrase suivante :

« Il le rend destinataire des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale au regard des orientations pluriannuelles relatives au solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

II. – En conséquence, compléter cet article par les mots :

« et les éléments mentionnés ci-dessus ».

**Amendement CS88 présenté par MM. Carrez, Aubert, Blanc, Chartier, Chrétien, Fasquelle, Geoffroy, Gorges, Gosselin, Lequiller, Lurton, Mariton, Mme Rohfritsch, MM. De La Verpillière, Warsmann, Woerth :**

*Article 16*

Substituer aux alinéas 5, 6 et 7 les deux alinéas suivants :

« Un rapport annexé au plus prochain projet de loi de finances de l'année et au plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures proposées par le Gouvernement pour

corriger un écart important. Ces mesures 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.

La plus prochaine loi de finances de l'année ou loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend les mesures, qui relèvent de leur domaine, visant à corriger un écart important. »

**Amendement CS89 présenté par MM. Carrez, Aubert, Blanc, Chartier, Chrétien, Fasquelle, Geoffroy, Gorges, Gosselin, Lequiller, Lurton, Mariton, Mme Rohfritsch, MM. De La Verpillière, Warsmann, Woerth :**

*Avant l'article 17*

Insérer l'article suivant:

« Les lois de finances et les lois de financement fixent les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les principes fondamentaux concernant les autres ressources de la sécurité sociale ».

**Amendement CS90 présenté par M. Warsmann :**

*Article 4*

Compléter l'alinéa 1 par les mots suivants : « à l'exclusion des collectivités locales. »

**Amendement CS91 présenté par M. Aubert :**

*Article 8*

Compléter l'alinéa 4 par les mots : « ou être issus d'un corps de haut fonctionnaire ».

**Amendement CS93 présenté par M. Aubert :**

*Article 9*

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « prévisions macroéconomiques », les mots : « hypothèses macroéconomiques et de recettes fiscales ».

**Amendement CS94 présenté par M. Aubert :**

*Article 9*

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le Haut conseil des finances publiques rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus et émet des recommandations. Cet avis et ces recommandations sont joints au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'Etat. Ils sont joints au projet déposé au Parlement et rendus publics lors de ce dépôt. »

**Amendement CS95 présenté par M. Aubert :**

*Article 10*

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « prévisions macroéconomiques », les mots : « hypothèses macroéconomiques et de recettes fiscales ».

**Amendement CS96 présenté par M. Aubert :**

*Article 10*

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le Haut conseil des finances publiques rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus et émet des recommandations. Cet avis et ces recommandations sont joints au projet de loi de finances lors de sa transmission au Conseil d'État. Ils sont joints au projet déposé au Parlement et rendu public lors de ce dépôt. »

**Amendement CS97 présenté par M. Aubert :**

*Article 11*

Substituer aux mots : « prévisions macroéconomiques », les mots : « hypothèses macroéconomiques et de recettes fiscales ».

**Amendement CS98 présenté par M. Aubert :**

*Article 11*

Rédiger ainsi la dernière phrase : « Le Haut conseil rend un avis et émet des recommandations publiques sur ces prévisions. »

**Amendement CS99 présenté par M. Aubert :**

*Article 12*

Substituer aux mots : « prévisions macroéconomiques », les mots : « hypothèses macroéconomiques et de recettes fiscales ».

**Amendement CS100 présenté par M. Aubert :**

*Article 12*

Rédiger ainsi la dernière phrase : « Le Haut conseil rend un avis et émet des recommandations publics sur celles-ci. »

**Amendement CS101 présenté par M. Aubert :**

*Article 13*

Substituer aux mots : « prévisions macroéconomiques », les mots : « hypothèses macroéconomiques et de recettes fiscales ».

**Amendement CS102 présenté par M. Aubert :**

*Article 14*

Après l'alinéa 1, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le Haut conseil des finances publiques se voit remettre de droit, l'ensemble des documents, notes et éléments internes utiles ayant fondé les arbitrages du ministre de l'économie et des finances produits par la Direction générale des finances publiques, la Direction générale du Trésor et la Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques, afin d'établir ses prévisions et recommandations. »

**Amendement CS103 présenté par Mme Bechtel :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter la dernière phrase de l'alinéa 2 par les mots : « dont la loi de programmation définit la nature et la portée. »

**Amendement CS106 présenté par M. Caresche, Mme Dagoma, MM Bachelay, Thévenoud, Noguès :**

*Article 8*

Substituer à l'alinéa 4 les deux alinéas suivants :

« 2° Deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale, après avis conforme de la commission des finances de l'Assemblée nationale émis à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, et deux membres nommés par le Président du Sénat, après avis conforme de la commission des finances du Sénat émis selon les mêmes modalités. Ces avis sont précédés d'une audition publique par les commissions concernées de la personne dont la nomination est envisagée.

« Ces membres sont nommés à raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macro-économiques et des finances publiques. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives. »

**Amendement CS111 présenté par MM. Muet, Mme Guigou, M. Bachelay, Mme Karamanli, MM. Thévenoud et Noguès, Mme Grelier, et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen :**

*Après l'article 14*

Insérer l'article suivant :

« 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. »

**Amendement CS112 présenté par M. Caresche, Mme Karamanli, M. Muet, Mme Dagoma, et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2 après la première phrase insérer une phrase ainsi rédigée : « Cette trajectoire figure dans le programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne. »

**Amendement CS113 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 9*

Substituer à la dernière phrase de l'alinéa 2 la phrase suivante : « Il est présenté aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat lors du dépôt du projet de loi au Parlement, puis rendu public. »

**Amendement CS114 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 10*

Substituer à la dernière phrase de l'alinéa 2 la phrase suivante : « Il est présenté aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat lors du dépôt du projet de loi au Parlement, puis rendu public. »

**Amendement CS115 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 11*

Compléter cet article par la phrase suivante : « Le cas échéant, cet avis est présenté aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat lors du dépôt du projet de loi au Parlement. »

**Amendement CS116 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 12*

Compléter cet article par la phrase suivante : « Le cas échéant, cet avis est présenté aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les plus brefs délais. »

**Amendement CS117 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 13*

Compléter cet article par la phrase suivante : « Cet avis est présenté aux commissions des finances et aux commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

**Amendement CS118 présenté par M. Caresche, Mmes Dagoma, Karamanli et Grelier :**

*Article 16*

À l'alinéa 2, insérer après les mots : « cet avis est » les mots : « présenté aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et »

**Amendement CS119 présenté par Mmes Guigou et Karamanli :**

*Après l'article 7*

I - Insérer la division et l'intitulé suivants :

« Chapitre I<sup>er</sup> bis

« Dispositions relatives au dialogue économique et budgétaire avec les institutions européennes

II – Insérer l'article suivant

« 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. »

**Amendement CS120 présenté par MM. de Courson, Bourdouleix, Plagnol et Vigier :**

*Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 1, substituer respectivement aux mots : « fixe l'objectif » et « à l'article 3 »

Les mots : « fixe les objectifs » et « aux articles 3 et 4 ».

**Amendement CS121 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 1<sup>er</sup>*

Après l'alinéa 2, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 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 et l'analyse de la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel. »

**Amendement CS122 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente : »

**Amendement CS123 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

A l'alinéa 3, substituer aux mots : « et de solde des sous-secteurs des administrations publiques », les mots : « , de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs ».

**Amendement CS124 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« 6° Les modalités de calcul de l'effort structurel prévu à l'article 1er, 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. »

**Amendement CS125 rectifié présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 5*

Compléter l'article par l'alinéa suivant :

« 8° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er. »

**Amendement CS126 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Après l'article 5*

Insérer l'article suivant :

« Les lois de programmation des finances publiques présentent de façon sincère les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

**Amendement CS127 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 1 :

« 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 1er août 2001 relative aux lois de finances présente...*(le reste sans changement)* ».

**Amendement CS128 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 7*

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 2 :

« II.– Le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale mentionné à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale présente...*(le reste sans changement)* ».

**Amendement CS129 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

À la première phrase de l'alinéa 7, après le mot : « membre », insérer les mots :

« , de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au huitième alinéa ».

**Amendement CS130 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 7 :

« Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois. ».

**Amendement CS131 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

Rédiger ainsi l'alinéa 8 :

« Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques 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. ».

**Amendement CS132 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 9*

Rédiger ainsi le début de la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> :

« 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... » (*le reste sans changement*).

**Amendement CS133 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 9*

À la dernière phrase de l'alinéa 2, après le mot : « public », insérer les mots :

« par le Haut Conseil ».

**Amendement CS134 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 10*

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> :

« 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. ».

**Amendement CS135 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 10*

À la dernière phrase de l'alinéa 2, après le mot : « public », insérer les mots :

« par le Haut Conseil ».

**Amendement CS136 rectifié présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 11*

I.- Après la première phrase, insérer une phrase ainsi rédigée :

« 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. ».

II.- En conséquence, après le mot : « sur », rédiger ainsi la fin de la dernière phrase : « l'ensemble des éléments mentionnés au présent alinéa. ».

**Amendement CS137 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 12*

À la première phrase, après le mot : « Parlement », insérer les mots :  
« d'un projet de loi de programmation des finances publiques, ».

**Amendement CS138 rectifié présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 13*

Après le mot : « public », rédiger ainsi la fin de la dernière phrase :

« 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 transmission. ».

**Amendement CS139 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 15*

Substituer aux mots :

« peuvent être »,

le mot :

« sont ».

**Amendement CS140 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 16*

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « lors de l'élaboration », les mots : « dans le ».

**Amendement CS141 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Avant l'article 17*

Insérer l'article suivant :

I.– La loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :

1° Le premier alinéa de l'article 34 est remplacé par l'alinéa suivant :

« 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 l'année comprend deux parties distinctes. »

2° Avant le I de l'article 37, il est inséré l'alinéa suivant :

« I.–A La loi de règlement comprend l'article liminaire mentionné à l'article 6 bis de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. »

3° Le premier alinéa de l'article 50 est complété par la phrase suivante :

« Ce rapport comporte en outre les éléments mentionnés au I de l'article 7 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. »

4° Il est inséré à l'article 51, après le 4° bis, un 4° ter ainsi rédigé :

« 4° ter Le cas échéant, le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ; »

5° Il est inséré à l'article 54, après le 7°, un 8° ainsi rédigé :

« 8° L'avis du Haut conseil des finances publiques mentionné au I de l'article 16 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ; »

II.— Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Le I de l'article L.O. 111-4 est complété par l'alinéa suivant :

« 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. »

2° Le III de l'article L.O. 111-4 est complété par l'alinéa suivant :

« Présentant le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » ;

#### **Amendement CS142 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Avant l'article 17*

Insérer l'article suivant :

« I. Le deuxième alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est remplacé par les alinéas suivants :

« 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 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, le recours à l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes 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 règlement mentionné au troisième alinéa.

« Ce rapport présente les dépenses, les recettes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par le règlement mentionné au troisième alinéa.

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

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

« II. En conséquence, l'article 52 de la même loi organique est abrogé. »

**Amendement CS143 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Avant l'article 17*

« L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « et le montant des dépenses fiscales ; ».

2° Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « e) Le montant des dépenses fiscales ; ». »

**Sous-amendement CS144 présenté par M. Eckert, rapporteur, à l'amendement CS106 :**

I.- Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« I.- Substituer à l'alinéa 4 les cinq alinéas suivants : ».

II.- Après l'alinéa 2, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« "3° Un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental ;

III.- Compléter cet amendement par sept alinéas ainsi rédigés :

« "4° 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." ».

« II.- En conséquence, à l'alinéa 2, substituer au nombre : « huit », le nombre : « dix ».

« III.- En conséquence, à la première phrase de l'alinéa 5, après le mot : « publiques », insérer les mots : « mentionnés aux 1°, 2° et 3° ».

« IV.- En conséquence, à la dernière phrase du même alinéa 5, substituer aux mots : « et 2° », les mots : « , 2°, 3° et 4° ».

« V.- En conséquence, à la première phrase de l'alinéa 7, après le mot : « membre », insérer les mots : « mentionné aux 1°, 2° et 3° ».

« VI.- En conséquence, à l'alinéa 8, après le mot : « publiques », insérer les mots : « mentionné aux 1°, 2° et 3° ».

**Sous-amendement CS145 présenté par M. Eckert, rapporteur, à l'amendement CS106 :**

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 3 :

« Leur fonction est incompatible avec tout mandat électif national, ainsi qu'avec toute fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale. ».

**Amendement CS146 présenté par M. Eckert, rapporteur :**

*Article 8*

À la première phrase de l'alinéa 5, après le mot : « ans ; », insérer les mots :

« le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; ».