



N° 244

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

PROJET DE LOI ORGANIQUE

*relative à la programmation et à la gouvernance
des finances publiques.*

(Procédure accélérée)

(Première lecture)

TEXTE DE LA COMMISSION SPÉCIALE

ANNEXE AU RAPPORT

Voir le numéro :
Assemblée nationale : 198.

CHAPITRE I^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES
À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er}

- ① Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, à Bruxelles.
- ② Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité mentionné au premier alinéa, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.
- ③ 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.
- ④ La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Article 2

- ① Outre celles mentionnées à l'article 1^{er}, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacune des années auxquelles elles se rapportent :

- ② 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 ;
- ③ 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 ;
- ④ 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 ;
- ⑤ 4° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;
- ⑥ 5° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écart importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 16 de la présente loi organique, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité.
- ⑦ La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.
- ⑧ 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 représente une durée minimale de trois années civiles.

Article 4

- ① 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.
- ② Les dispositions mentionnées au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.

Article 5

- ① Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :
- ② 1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;
- ③ 2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- ④ 3° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;
- ⑤ 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 ;
- ⑥ 5° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;
- ⑦ 6° Les modalités de calcul de l'effort structurel prévu à l'article 1^{er}, 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 ;

- ⑧ 7° Les hypothèses de croissance potentielle du produit intérieur brut retenues pour la programmation des finances publiques ;
- ⑨ 8° (*nouveau*) Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1^{er}.

Article 5 bis (*nouveau*)

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.

Article 6

- ① La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre.
- ② Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.
- ③ Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques est indiqué.

Article 6 bis (*nouveau*)

La loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué.

Article 7

- 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 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances présente, pour l'année à laquelle il se rapporte et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel défini au 6° de l'article 5 et l'évaluation prévisionnelle du solde effectif, détaillés par sous-secteur des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.
- 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, pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel, défini au 6° de l'article 5, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

CHAPITRE I^{ER} 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.

CHAPITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Article 8

- ① 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.
- ② Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend huit membres :
- ③ 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ;
- ④ 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.
- ⑤ Les membres du Haut Conseil des finances publiques sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; 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.
- ⑥ 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.
- ⑦ En cas de décès ou de démission d'un membre, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.
- 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.

Article 9

- ① Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.
- ② Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

Article 10

- ① Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence de ce projet, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.
- ② Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de finances de l'année déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

Article 11

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur l'ensemble des éléments mentionnés au présent article.

Article 12

Lorsque, au cours de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de programmation des finances publiques, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Le Haut Conseil peut rendre un avis public sur celles-ci.

Article 13

Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne. Son avis sur ces prévisions est rendu public au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Il est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.

Article 14

- ① 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.

- ② Il peut faire appel à des organismes ou des personnalités extérieurs à l'administration.
- ③ Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

Article 14 bis (nouveau)

Le président du Haut Conseil des finances publiques peut être entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 15

Les modalités de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques sont précisées par décret en Conseil d'État.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉCANISME DE CORRECTION

Article 16

- ① I. – En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II du présent article, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.
- ② Cet avis est rendu 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 à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.
- ③ Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen de la loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné au dernier alinéa de l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée.

- ④ II. – Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.
- ⑤ III. – Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.
- ⑥ Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.
- ⑦ L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné à l'article 10 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 17 A (*nouveau*)

- ① I. – La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° Le premier alinéa de l'article 34 est ainsi rédigé :
- ③ « 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. »
- ④ 2° Au début de l'article 37, il est ajouté un I A ainsi rédigé :

- ⑤ « I A. – La loi de règlement comprend l'article liminaire mentionné à l'article 6 *bis* de la loi organique n° du précitée. » ;
- ⑥ 3° Le premier alinéa de l'article 50 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ⑦ « Ce rapport comporte, en outre, les éléments mentionnés au I de l'article 7 de la loi organique n° du précitée. » ;
- ⑧ 4° Après le 4° *bis* de l'article 51 il est inséré un 4° *ter* ainsi rédigé :
- ⑨ « 4° *ter* Le cas échéant, le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »
- ⑩ 5° L'article 54 est complété par 8° ainsi rédigé :
- ⑪ « 8° L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au I de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »
- ⑫ II. – L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑬ 1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑭ « 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. » ;
- ⑮ 2° Le III est complété par un 11° ainsi rédigé :
- ⑯ « 11° Présentant le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »

Article 17 B (*nouveau*)

- ① I. – Le second alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est remplacé par six alinéas ainsi rédigés :
- ② « 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.

- ③ « 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.
- ④ « 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.
- ⑤ « 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.
- ⑥ « Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.
- ⑦ « Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »
- ⑧ II. – L'article 52 de la même loi organique est abrogé.

Article 17 C (nouveau)

- ① L'article 54 de la même loi organique est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1° est complété par les mots : « et le montant des dépenses fiscales » ;
- ③ 2° Le 4° est complété par un e) ainsi rédigé :
- ④ « e) Le montant des dépenses fiscales ; »

Article 17

- ① La présente loi organique s'applique à compter du 1^{er} 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.
- ② Jusqu'à la publication de la première loi de programmation des finances publiques adoptée postérieurement à la date d'entrée en vigueur de

la présente loi pour l'application des articles 6, 7, 10 et 16, les orientations pluriannuelles des finances publiques sont celles définies dans la loi de programmation des finances publiques applicable à cette date.