

N° 346

N° 116

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 8 novembre 2012

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 8 novembre 2012

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

**TEXTE ÉLABORÉ PAR
LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

ANNEXE AU RAPPORT

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 198, 244 et T.A. 20.

Sénat : 43 rect., 74, 83, 84 et T.A. 18 (2012-2013).

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 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 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 2° *bis* Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et l'estimation des dépenses d'allocations familiales ;
- ⑤ 2° *ter* Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- ⑥ 3° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 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 ;
- ⑨ 5° *bis* Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;
- ⑩ 6° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné 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 ;
- ⑪ 7° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;

- ⑫ 7° *bis* Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;
- ⑬ 8° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1^{er}.
- ⑭ Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.

.....

Article 6

- ① La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale 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 Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Article 6 bis

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

par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

.....

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 dix membres :
- ③ 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ; ces membres sont nommés après leur audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- ④ 2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ces membres sont nommés après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ;
- ⑤ 3° Un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques ; ce membre est nommé après audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

- ⑥ 4° Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ⑦ L'ensemble des membres nommés au titre du 1° et l'ensemble des membres nommés au titre du 2° comprennent autant de femmes que d'hommes. Un tirage au sort, dont les modalités sont fixées par un décret en Conseil d'État, indique si, pour la constitution initiale du Haut Conseil, le membre devant être nommé par chacune des cinq autorités mentionnées au 2° et au 3° est un homme ou une femme. Lors de chaque renouvellement des membres nommés au titre des 2° et 3°, le membre succédant à une femme est un homme, et celui succédant à un homme une femme. Le remplaçant d'un membre nommé au titre du 1°, du 2° ou du 3° est de même sexe.
- ⑧ Les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés.
- ⑨ Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; le mandat des membres mentionnés aux 2° et 3° n'est pas renouvelable. Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1° à 4° remettent au premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.
- ⑩ Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° sont renouvelés par moitié tous les trente mois.
- ⑪ Par dérogation à la durée de cinq ans prévue au présent article, lors de son installation, le Haut Conseil des finances publiques comprend deux membres mentionnés au 1° dont le mandat est de trente mois renouvelable une fois et deux membres mentionnés aux 2° et 3° dont le mandat est de trente mois non renouvelable. Ces membres sont tirés au sort par le Haut Conseil des finances publiques, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑫ 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.
- ⑬ En cas de décès ou de démission d'un membre mentionné aux 1°, 2° ou 3°, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour

la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

- ⑭ Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques mentionné aux 1^o, 2^o ou 3^o que par l'autorité l'ayant désigné et après avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres constatant qu'une incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat.

Article 8 bis

- ① Lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne.
- ② Lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.

Article 9

- ① Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet, ainsi que tout autre élément permettant au Haut Conseil d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des 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 du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année 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 ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Avant l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend 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. Avant l'adoption définitive de la loi de programmation des finances publiques, de la loi de finances ou de

la loi de financement de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend un avis public sur ces prévisions.

.....

Article 13 bis

(Supprimé)

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, notamment pour apprécier les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d’endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs.
- 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 A

Le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement sont informés par le Gouvernement, à chaque examen d’un projet de loi de finances de l’année, des engagements financiers de l’État significatifs nouvellement autorisés n’ayant pas d’implication immédiate sur le solde structurel.

Article 14 bis

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

Article 15

- ① Le Haut Conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s'il réunit, outre son président, cinq de ses membres, dont deux ont été désignés dans les conditions prévues aux 2° et 3° de l'article 8. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.
- ② Ses membres sont tenus au secret sur ses délibérations. Il ne peut publier d'opinion dissidente.
- ③ Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus par la présente loi organique.
- ④ Il établit et rend public son règlement intérieur, qui précise les conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions.

Article 15 bis

Le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

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, 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. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.
- 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 du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{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 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.
- ⑧ IV. – A. – Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.
- ⑨ Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.
- ⑩ B. – L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, suivant la publication de cet avis, peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 17 A

- 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° Au 7° de l'article 54, les mots : « ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'État », sont remplacés par les mots : « une évaluation des engagements hors bilan de l'État, ainsi que la liste des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques avec leurs montants et leurs dates d'échéances. »
- ⑪ 6° (*nouveau*) Le même article est complété par un 8° ainsi rédigé :
- ⑫ « 8° L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au I de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »
- ⑬ I *bis*. – La première phrase du deuxième alinéa du II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

- ⑭ « 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 financement rectificative comprend deux parties distinctes. »
- ⑮ II. – L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑯ 1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑰ « 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. » ;
- ⑱ 2° Le III est complété par un 11° ainsi rédigé :
- ⑲ « 11° Présentant le rapport mentionné au III de l'article 16 de la loi organique n° du précitée. »

Article 17 B

- 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, l'endettement et les autres engagements financiers de ces organismes.
- ④ « Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement du régime général et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale définies par le même règlement.
- ⑤ « Ce rapport présente les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes

relevant de la catégorie des administrations publiques locales définies par ledit règlement.

- 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 D

Au 3° du B du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « modifiant les règles relatives aux cotisations » sont supprimés.

.....