

Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Chapitre Ier

Dispositions relatives à la programmation des finances publiques

Article 1er

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.

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 de l'ensemble 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.

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 1er, 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'Etat, pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat 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'Etat ;

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 économique 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 :

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

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

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

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

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

6° L'effort structurel au titre de chacun des exercices de la programmation, entendu comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et l'analyse de la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel, ainsi que la décomposition de cet effort par sous-secteur des administrations publiques et les éléments permettant la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;

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

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.

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.

Est présenté, le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques.

Article 7

I. - Un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année présente, pour l'année à laquelle il se rapporte, et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation 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.

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.

Chapitre II

Dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques

Article 8

Le Haut conseil des finances publiques, organisme indépendant, est placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Outre son président, le Haut conseil des finances publiques comprend huit membres :

1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par le premier président de la Cour des comptes ;

2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques; ces membres ne peuvent exercer de fonctions publiques électives nationales.

Les membres du Haut conseil des finances publiques sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 2° n'est 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.

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.

En cas de décès ou de démission d'un membre ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de l'activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. S'agissant des membres mentionnés au 2°, si cette durée est inférieure à un an, le mandat est renouvelable.

Il ne peut être mis fin en cours de mandat aux fonctions d'un membre du Haut conseil des finances publiques que dans les formes de sa nomination, sur avis conforme émis à la majorité des autres membres constatant qu'il n'est plus à même de siéger du fait d'une incapacité ou d'un manquement grave à ses obligations empêchant la poursuite de son mandat.

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.

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'Etat. Il est joint au projet déposé au Parlement et rendu public lors de ce dépôt.

Article 10

Le Haut conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Il est rendu destinataire par le Gouvernement des éléments lui permettant d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances de l'année, notamment son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles relatives au solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

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'Etat. 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 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 Etats 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 peuvent être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Chapitre III

Dispositions relatives au mécanisme de correction

Article 16

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.

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.

Lorsque l'avis du Haut conseil comporte la mention de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts ainsi que les mesures de correction envisagées lors du débat au Parlement sur ce rapport ou, en l'absence d'un tel débat, dans un document transmis à chaque assemblée et rendu public.

II. - Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.

III. - Il est tenu compte par le Gouvernement d'un écart important au plus tard lors de l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Un rapport annexé au plus prochain projet de loi de finances de l'année et au plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année analyse les mesures envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue du retour aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport expose et justifie les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures, avec les indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 5° de l'article 2.

L'avis du Haut conseil des finances publiques mentionné à l'article 10 comporte une appréciation de ces mesures et, le cas échéant, de ces différences.

Chapitre IV

Dispositions diverses et finales

Article 17

Les dispositions de la présente loi organique s'appliquent à compter du 1er 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.