

DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

Fascicule de travaux dirigés

Cours de Monsieur Alexis Fourmont, Maître de conférences en droit public

Séance 1. Introduction générale. Enjeux et évolution des finances publiques	2
Séance 2. Sources et principes du droit budgétaire.....	10
Séance 3. Les engagements européens en matière de finances publiques	22
Séance 4. La préparation de la loi de finances	37
Séance 5. L'examen parlementaire de la loi de finances.....	47
Séance 6. Le juge constitutionnel et les lois de finances	72
Séance 7. L'exécution de la loi de finances	78
Séance 8. Le contrôle de l'exécution de la loi de finances	92
Séance 9. Les finances sociales	107

NB : une séance sera consacrée à la réalisation d'un galop d'essai.

Bibliographie indicative :

Livre de cours et d'exercices corrigés :

- Alexis Fourmont, *Droit des finances publiques. 40 exercices d'application*, Ellipses, 2023, 222 pages.

Manuels « classiques » :

- Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, Dalloz, 2021, 970 pages.
- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, Lextenso, 2022, 1 026 pages.
- Stéphanie Damarey, *Finances publiques*, Gualino, 2023, 216 pages.
- Rémi Pellet, *Droit financier public*, PUF, 2018 pour le tome 1 et 2022 pour le tome 2, respectivement 776 et 684 pages.

Autres sources :

- Revue française de finances publiques.
- Les petites affiches.

Séance 1. Introduction générale. Enjeux et évolution des finances publiques

Document 1. G. Jèze, « Aspect politique et aspect financier de la théorie des dépenses publiques », *Cours de finances publiques*, Marcel Giard, 1929-1930, p. 37-39.

Document 2. Conseil des prélèvements obligatoires, *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires*, La Documentation française, 2008, p. 1-4.

Document 3. M. Bouvier, « La soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique », *RFFP*, n°118, 2012, p. V.

Document 4. Réduction des déficits publics et lois de programmation des finances publiques.

- Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958.

- Article 1^{er} de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012.

- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (extraits).

Document 5. Note d'informations rapides de l'INSEE – juin 2023 : Comptes nationaux des administrations publiques premiers résultats (PIB).

Document 1. G. Jèze, *Cours de finances publiques*, Giard, p. 37-39.

CHAPITRE PREMIER. ASPECT POLITIQUE ET ASPECT FINANCIER DE LA THÉORIE DES DÉPENSES PUBLIQUES

I.- C'est une opinion très répandue dans le public, sinon parmi les savants, que la théorie des dépenses publiques est essentiellement et exclusivement un problème d'ordre économique, technique, pour la solution correcte duquel il faut et il suffit de posséder des connaissances techniques, économiques et financières. C'est là une exagération.

Il est certain qu'il y a un aspect économique et technique très important : en matière de dépenses publiques, le rôle des techniciens est considérable ; il n'est pas exclusif. Bien plus, il est secondaire en ce sens que les techniciens n'interviennent qu'après les hommes politiques, une fois que ceux-ci ont résolu le problème politique qui est à la base de la dépense publique. Les techniciens n'ont rien de particulier à dire, en tant que techniciens, sur le problème politique. Ils n'ont d'autre rôle à jouer, touchant le problème politique, que celui de sociologues ou de citoyens éclairés.

Pour chacune des dépenses publiques, il faut soigneusement distinguer le côté politique et le côté de technique financière. Il est facile de montrer que, toujours, il existe un problème politique devant être résolu avant d'aborder le problème de technique financière.

II. -Les dépenses soulèvent deux questions essentielles :

1° Quelles sont les dépenses publiques à faire ?

2° Comment les faire de manière à obtenir, pour le minimum de dépense, le maximum de services ou de marchandises, le maximum de rendement ?

La première est une question politique ; la deuxième est une question de technique financière.

§1 - Les dépenses, du point de vue politique.

1.- L'État moderne est un ensemble de services publics que les gouvernants créent, organisent et dont ils assurent le bon fonctionnement. Le service public est une certaine organisation pour donner satisfaction, aussi complète, aussi rapide que possible, à certains besoins communs de la population.

La première chose à faire, pour les gouvernants, est de dire quels sont les besoins communs qu'il convient de satisfaire par des organisations de services publics.

Dans cette détermination, trois éléments essentiels sont à considérer : 1° le besoin est-il généralement ressenti par la population ? 2° est-il un besoin commun ? ce besoin doit-il être considéré comme essentiel ? 3° est-ce un besoin auquel l'entreprise privée ne donne pas satisfaction complète ?

Le simple énoncé de ces trois éléments fait apparaître que la solution politique dépend de l'appréciation des gouvernants. Ceci explique pourquoi les services publics ne sont pas les mêmes dans tous les pays et à toutes les époques. L'appréciation varie. C'est une question d'ordre politique. (...)

Aujourd'hui, la tendance est de multiplier les services publics et de les perfectionner. Cette tendance

se traduit par une loi financière bien connue, celle de l'accroissement continu des dépenses publiques. Dans tous les États, on a constaté que les dépenses publiques vont en augmentant.

La foule croit facilement que cet accroissement est nécessairement une mauvaise chose, le signe d'une gestion financière maladroite ou malhonnête. Il n'en est rien. A coup sûr, l'accroissement des dépenses publiques peut résulter du gaspillage et de la malversation. Mais il provient aussi de l'accroissement du nombre des services publics et de leur perfectionnement. C'est une tout autre chose. Il est absurde de se plaindre de l'accroissement des dépenses publiques sans en rechercher les raisons diverses.

Par exemple, les gouvernants d'un pays donné décident de construire des routes, des chemins de fer, des canaux, des ports, des écoles, un réseau télégraphique, téléphonique, etc. En principe, en agissant, ainsi ils remplissent leur devoir. Mais le montant des dépenses publiques va croître considérablement. Chaque perfectionnement du service aboutira, presque fatalement, à une augmentation des dépenses, même si la gestion financière est habile et honnête.

En résumé, la détermination des besoins publics à satisfaire par l'organisation de services publics, l'extension à donner aux services publics, sont des problèmes politiques et non des problèmes de technique financière. (...)

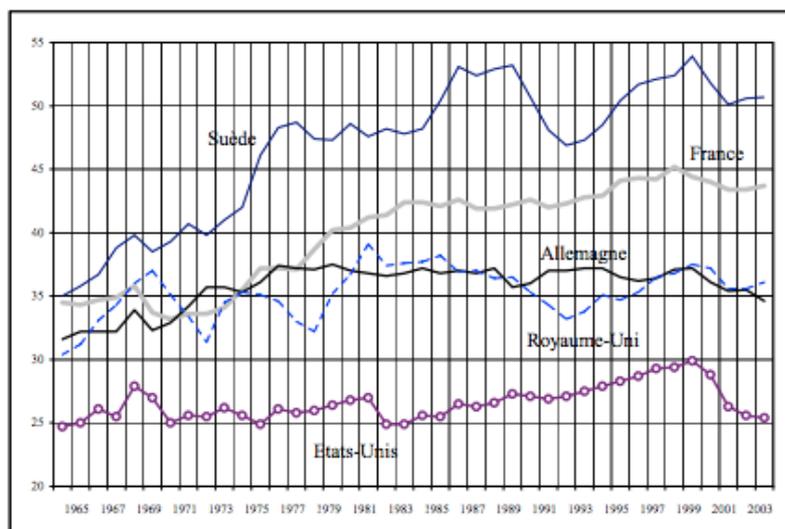
Document 2. Conseil des prélèvements obligatoires, *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires*, La Documentation française, 2008, p. 1-4.

La notion de prélèvements obligatoires et le taux qui lui correspond sont d'un usage si fréquent qu'on en oublie souvent de préciser ce qu'ils signifient et de relativiser les évolutions qu'ils traduisent. Ces grandeurs sont pourtant d'un maniement délicat, qu'il s'agisse d'analyser leurs variations dans un pays donné ou - plus encore - d'effectuer des comparaisons internationales, qui peuvent alors aboutir à des conclusions hâtives ne tenant pas compte des caractéristiques propres de chacun des pays étudiés. Cela est d'autant plus dommageable que les débats qu'ils suscitent sont lourds d'enjeux économiques, sociaux et donc politiques engageant de véritables choix de société et en termes de mode de vie. (...)

Les prélèvements obligatoires en France se sont élevés en 2005 à 752,2 Md€, montant qui, rapporté au produit intérieur brut (PIB), conduit à un « taux de prélèvements obligatoires » de 44,0 %. Dans la plupart des pays du monde, et en particulier dans tous les pays développés, on procède à un tel calcul, et son résultat, le taux de prélèvements obligatoires, est devenu un des indicateurs dont l'opinion s'est beaucoup emparée au cours des deux dernières décennies. Les analystes en commentent le niveau, en scrutent les moindres évolutions, les médias s'en font l'écho, et le mode de financement de telle ou telle politique publique est susceptible d'être décidé en fonction de l'impact que cette décision aura sur cet indicateur. On peut d'ailleurs ajouter que cette attention au taux de prélèvements obligatoires (qui est au cœur du débat politique, en particulier en France) a plutôt crû au cours des dernières décennies : d'autres indicateurs qui l'accompagnaient ne sont plus calculés ou diffusés par les instituts de statistique, laissant à celui-là un quasi-monopole dans la mesure du poids des administrations publiques dans une société. (...)

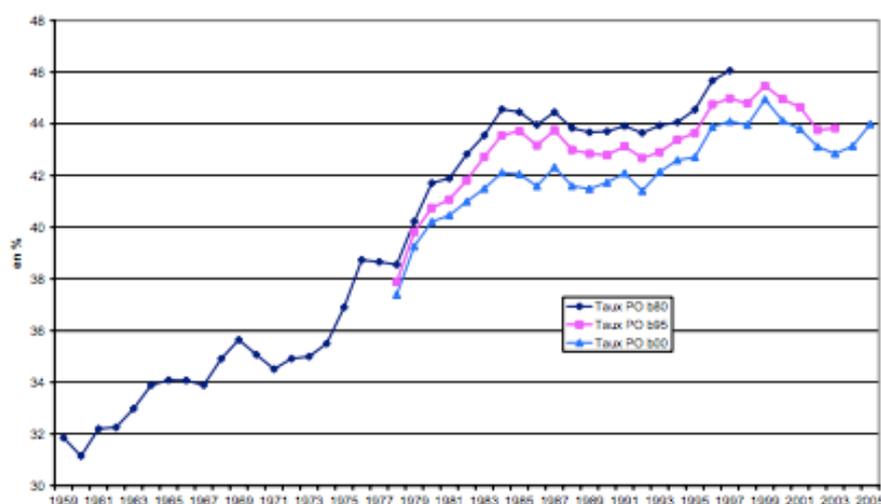
Le taux de prélèvements obligatoires est profondément différent d'un pays développé à l'autre (et la comparaison n'a vraiment de sens qu'entre pays développés), comme le montre le graphique 1. Il varie en effet du simple au double, un peu plus de 50 % en Suède, contre de l'ordre de 25 % aux États-Unis. Entre ces deux extrêmes, on trouve, par ordre décroissant, la France (43 %), l'Allemagne et le Royaume-Uni (de l'ordre de 35 %). Et si l'on ajoute d'autres pays développés, on obtient d'autres valeurs, toutes situées dans l'intervalle 25 %-50 % : en arrondissant, 25 % au Japon, 35 % en Nouvelle-Zélande et en Espagne, 39 % aux Pays-Bas, 43 % en Italie, 45 % en Finlande et en Belgique, 48 % au Danemark.

Graphique 1 : L'évolution des taux de prélèvements obligatoires dans les pays développés (1965-2004) (source : OCDE)



Une tendance à l'augmentation sur une très longue période du taux de prélèvements obligatoires apparaît commune à l'ensemble des pays de l'OCDE : il est ainsi passé de 25,8 % du PIB en 1965 à 36,3 % en 2003. Cette hausse a été particulièrement marquée pour les États membres de l'Union européenne à quinze puisque leur taux a augmenté de près de 13 points de PIB sur la période (de 27,9 % à 40,5 %). La forte croissance à très long terme s'est, dans beaucoup de pays, produite au cours des années soixante et soixante-dix. Car dans un certain nombre d'entre eux, le taux depuis les années quatre-vingts a eu tendance à se stabiliser (Allemagne ou même France), ou à connaître d'amples fluctuations sans guère de tendance apparente (Suède). En France, l'évolution depuis vingt ans est également très faible (à travers quelques fluctuations), comparée à la très forte croissance de l'avant 1985 (graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires en France de 1959 à 2005 (en %)



Source : Insee. Il y a trois courbes qui correspondent à trois « bases » de la comptabilité nationale (cf. la suite du texte pour l'exploitation de ces « bases »).

(...) C'est d'un ensemble de ces faits : très grand usage (et usage croissant) de l'indicateur ; effort marqué pour le mesurer correctement ; très grande différence d'un pays à l'autre, que la réflexion doit partir. Ce sujet n'est pas nouveau : d'une façon ou d'une autre, un certain nombre de travaux l'ont étudié au cours des dix dernières années, et le présent rapport s'appuie sur eux. Il aborde successivement quatre sujets.

D'abord, il convient de préciser ces définitions et conventions qui permettent de mesurer effectivement le taux. Ce n'est pas seulement pour saluer le travail des experts, ni même pour souligner l'extrême difficulté d'obtenir une mesure standardisée. C'est aussi pour apprécier un ordre de grandeur de l'incertitude qui provient de ces difficultés de mesure, et conclure qu'il est beaucoup plus faible que les écarts qui sont effectivement observés entre pays. Autrement dit, ces écarts ne relèvent pas d'abord d'incertitudes de mesure ; leur source doit être recherchée ailleurs.

Le taux est sans doute le plus pertinent pour caractériser le niveau des prélèvements obligatoires mais il est aussi essentiel pour apprécier le niveau de la dépense publique, même si celle-ci ne s'y réduit pas. Il n'empêche que les prélèvements obligatoires ne peuvent se comparer d'un pays à un autre sans prendre en considération les dépenses qu'ils financent, c'est-à-dire en tenant compte de la place des services publics et des transferts sociaux dans l'économie du pays. (...).

Document 3. M. Bouvier, « La soutenabilité des finances publiques en déficit de projet politique », *RFFP*, n° 118, 2012, p. V.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980 l'intervention de l'État a été la règle dans tous les pays, mais sans doute en France plus qu'ailleurs. Or ce modèle qui avait commencé à être pensé comme un moteur du progrès et expérimenté avant la Seconde Guerre mondiale, a subi une véritable métamorphose lorsque, à la fin des années 1970 sous les effets des deux « chocs pétroliers », s'est développée une crise des finances publiques et qu'il a été jugé indispensable d'« affamer la bête ». En liaison avec l'augmentation accélérée et continue des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires qui s'est alors produite, il est apparu nécessaire de maîtriser ce processus pour endiguer l'explosion des déficits et de l'endettement.

C'est ainsi que la fin d'une période de croissance économique quasi ininterrompue (les « Trente Glorieuses ») a conduit à remettre en cause les postulats keynésiens des politiques budgétaires et à s'orienter, sans grand débat, vers une conception libérale classique mettant en avant la neutralité de l'État au regard du marché. Selon ce nouveau paradigme, la nécessité d'un équilibre des dépenses et des recettes, d'une « règle d'or », s'est vite présentée comme indispensable à la soutenabilité des finances publiques. Ainsi, dès le début des années 1980, il a été finalement admis que l'État ne pouvait à lui seul décréter la croissance et qu'il était même susceptible de la contrarier. Cette optique a conduit à une réhabilitation du marché, et à une réévaluation à la baisse des interventions publiques. La gestion des finances publiques françaises est alors devenue d'autant plus complexe qu'elle a dû prendre en compte deux réalités aux implications contradictoires : le poids de l'État, d'une part, et la transformation de son environnement économique et financier de l'autre.

Cette tension entre un modèle économique et politique qui perdurait et un environnement général, national et international qui tendait à en faire naître un autre a suscité des interrogations, tant sur les modes de gestion publics, que sur le caractère centralisé de l'État et sa place dans l'économie. C'est ainsi que, dans un premier temps, l'État s'est désengagé d'une partie de ses fonctions sur les collectivités locales en vertu du principe de subsidiarité et a poursuivi ce processus par une politique de privatisations et de déréglementation. Puis, progressivement, jusqu'aux années 2000, une autre conception de la gestion financière publique s'est imposée qui a consisté à prendre modèle sur le management des entreprises en en transposant les méthodes dans le secteur public.

Or, ce changement de modèle n'a pas complètement répondu aux attentes. Les déficits et l'endettement publics n'ont jamais été aussi élevés et la croissance économique comme on le sait n'est toujours pas au rendez-vous.

Document 4. Réduction des déficits publics et lois de programmation des finances publiques. Constitution du 4 octobre 1958, article 34 (extrait).

(...) 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. (...)

Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012

Chapitre Ier : Dispositions relatives à la programmation des finances publiques.

Article 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.

Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, 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.

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.

La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (extraits)

Chapitre Ier : Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au b du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à - 0,4 % du produit intérieur brut potentiel.

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1er de la présente loi, l'objectif d'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini au rapport annexé à la présente loi, s'établit, conformément aux engagements européens de la France, comme suit : (En %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Ajustement structurel	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4

Article 3

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2 :

1° L'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel et de la dette publique s'établit comme suit : (En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3
Solde conjoncturel (1)	- 0,6	- 0,4	- 0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	- 0,1	- 0,2	- 0,9	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Dette des administrations publiques	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations publiques, s'établit comme suit : (En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3
Dont :						
- administrations publiques centrales	- 3,2	- 3,4	- 3,9	- 2,6	- 2,3	- 1,8
- administrations publiques locales	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,7
- administrations de sécurité sociale	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

Article 5

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires s'établissent comme suit : (En points de produit intérieur brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	56,1	55,7	54,9	53,3	52,5	51,6

Chapitre II : L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022

Article 8

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques s'établissent comme suit : (Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt et transferts, corrigées des changements de périmètre (En %))

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
Dont :						
- administrations publiques centrales	1,0	0,3	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales	1,7	0,2	0,9	- 0,4	- 1,6	- 0,6
- administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	1,0	1,0	0,5	- 1,2	0,1	0,1
Dont administrations publiques centrales	1,0	1,4	0,3	- 3,2	0,3	0,2

Document 5. Note d'informations rapides de l'INSEE – juin 2023 : Comptes nationaux des administrations publiques premiers résultats (PIB)

Au premier trimestre, la dette publique augmente de 63,4 Md€ et s'établit à 112,5 % du PIB

À la fin du premier trimestre 2023, la dette publique au sens de Maastricht augmente de 63,4 Md€ et s'élève à 3 013,4 Md€. Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), elle augmente de 0,7 point par rapport au quatrième trimestre 2022 et s'établit à 112,5 %. L'augmentation de la dette publique ce trimestre alimente peu la trésorerie des administrations publiques (+5,0 Md€) si bien que l'augmentation de la dette nette est d'ampleur comparable à celle de la dette publique (+58,3 Md€) et s'établit à 102,0 % du PIB.

L'augmentation de la dette brute des administrations publiques résulte de celles de l'État et des administrations de sécurité sociale

Au premier trimestre 2023, la contribution de l'État à la dette publique augmente de 48,6 Md€. L'État émet principalement des titres obligataires de long terme (+55,1 Md€, net de remboursement) alors que l'encours de titres négociables de court terme diminue (-3,9 Md€). Par ailleurs, les dépôts des correspondants du Trésor diminuent de 2,7 Md€. Du côté des actifs, l'État mobilise une partie de sa trésorerie pour se financer (-4,6 Md€) et son encours de prêt diminue (-0,9 Md€), si bien que sa dette nette augmente plus fortement (+54,0 Md€) que sa contribution à la dette publique.

La contribution des administrations de sécurité sociale (Asso) à la dette publique s'accroît également (+17,4 Md€). Cet endettement est principalement porté par la Cades (+11,7 Md€) qui augmente son encours de titres de long terme et de court terme (respectivement +9,0 Md€ et +2,9 Md€, nets de remboursements). L'Urssaf Caisse nationale (ex-Accoss), l'Unédic et la Cnaf contribuent également à cette augmentation via un endettement de court terme (respectivement +3,8 Md€, +1,4 Md€ et +0,6 Md€). Au premier trimestre, la Cades poursuit ses versements à l'Urssaf Caisse nationale au titre des reprises de dettes des régimes de sécurité sociale pour 9,2 Md€. Ces versements devraient représenter un total de 24,2 Md€ en 2023.

La dette des organismes divers d'administration centrale diminue, celle des administrations publiques locales reste stable

La contribution des organismes divers d'administration centrale (Odac) à la dette publique diminue de 2,8 Md€, du fait du désendettement de SNCF Réseau et de France Compétence (respectivement -2,2 Md€ et -0,6 Md€).

La contribution des administrations publiques locales (Apul) à la dette publique augmente très légèrement de 0,2 Md€. Cependant, au sein des Apul, les variations sont contrastées. Les communes et les départements diminuent leur endettement (respectivement -1,3 Md€ et -1,1 Md€) avec le remboursement d'emprunts bancaires pour 2,7 Md€, tandis que leur dette obligataire augmente légèrement (+0,3 Md€). Par ailleurs, les régions augmentent leur dette (+0,9 Md€) à travers l'émission de titres obligataires. Enfin, la Société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités augmentent leur dette en titres obligataires de long terme (+2,0 Md€) mais réduisent leur encours de titres de court terme (-0,4 Md€).

Au premier trimestre 2023, la dette publique nette augmente de 58,3 Md€

La dette nette des administrations publiques (APU) s'élève à 2 732,2 Md€ au premier trimestre 2023, s'établissant à 102,0 % du PIB. Elle augmente de 58,3 Md€, après +27,8 Md€ au trimestre précédent. L'écart de 5,1 Md€ avec la hausse de dette brute au premier trimestre a pour principale contrepartie l'augmentation de trésorerie des administrations publiques (+5,0 Md€). Cette augmentation de trésorerie des administrations publiques prises dans leur ensemble résulte d'évolutions contrastées entre sous-secteurs ; l'État mobilise sa trésorerie au premier trimestre (-4,6 Md€) alors que les Asso, et dans une moindre mesure les Odac, augmentent leur trésorerie (respectivement +9,2 Md€ et +0,4 Md€).

NB : voir les graphiques et tableaux à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7638614>

Séance 2. Sources et principes du droit budgétaire

Document 1. Articles 13, 14 et 15 de la DDHC du 26 août 1789.

Document 2. CC, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *LOLF*.

Document 3. G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière*, 6^e éd., Marcel Giard, 1922, préface.

Document 4. Article 5 du décret du 31 mai 1862.

Document 5. Article 1^{er} du décret du 19 juin 1956.

Document 6. Article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Document 7. Article 1^{er} de la *LOLF*.

Document 8. La nomenclature budgétaire en schéma.

Document 9. Projet annuel de performances du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*, annexe au PLF 2022.

Document 10. Proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 4 mai 2021.

Document 11. Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Document 1. Articles 13, 14 et 15 de la DDHC du 26 août 1789.

Art. 13. Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Document 2. CC, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *LOLF*.

- Quant à l'article 6 :

16. Considérant que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement ; que leur rappel par les trois premiers alinéas de l'article 6 est conforme à la Constitution ;

17. Considérant que le quatrième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigé : "Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte" ;

18. Considérant que ces dispositions dérogent à la règle générale rappelée par le premier alinéa de l'article 6, selon lequel : "Les ressources de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes..." ; que, dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation, dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ; qu'à cet effet, le 4^o du I de l'article 34 prévoit que chacun de ces prélèvements est évalué dans la première partie de la loi de finances ;

19. Considérant, toutefois, qu'aux mêmes fins, les documents joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses ; qu'en outre, l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État devra figurer dans une annexe explicative ;

20. Considérant que, sous ces réserves, l'article 6 ne méconnaît aucune règle ni aucun principe de

valeur constitutionnelle ; (...)

- Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler" ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

Document 3. G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière*, Giard, 1922.

« Le budget est un acte politique ».

Le budget est essentiellement un acte politique. Voilà l'idée que je veux mettre en pleine lumière à la première ligne même de ce livre. Cette idée, on la trouvera longuement développée au cours du volume. Mais elle risque d'être perdue de vue au milieu des questions multiples financières, économiques, que le budget soulève. C'est pourquoi je la détache avec soin.

Ce caractère politique n'a pas été dégagé par les savants qui se sont jusqu'ici occupés du budget. Stourm, Paul Leroy-Beaulieu, dans leurs classiques sur le Budget ou sur les Sciences des finances passent sous silence le caractère politique du budget. Même les hommes politiques qui ont écrit sur les finances ne semblent pas avoir perçu ce trait distinctif du budget. Par exemple, Léon Say, qui fut des ministres des finances, traite, dans son petit livre si curieux « Les finances », du rôle du ministre des Finances : « Comme contrôleur général des dépenses de l'État, dit-il, le ministre des finances prépare le budget. » C'est « comme préposé à la gestion de la fortune de l'État » comme ministre du Trésor » et non « comme ministre des Finances » qu'il dresse le budget.

Aussi dans l'opinion courante, le budget apparaît avant tout comme une opération de comptabilité. C'est là une conception très étroite et ancienne. Elle risque de fausser toutes les théories sur le budget. À coup sûr, le budget est une opération de comptabilité, ce n'est pas l'essentiel. Aujourd'hui, le budget est, avant tout, la mise en œuvre d'une programmation d'action politique : c'est l'acte gouvernemental par excellence. Voilà pourquoi il a une importance si grande dans la vie des États modernes.

Tout gouvernement au pouvoir a nécessairement un plan d'action. Dans l'État moderne, les partis politiques opposent leurs programmes, leurs conceptions. Un gouvernement n'est au pouvoir que pour réaliser le programme du parti politique qui le soutient. (...)

La réalisation d'un programme politique se traduit nécessairement par des dépenses nouvelles ou des réductions de dépenses. Tout plan dit de défense nationale aboutit finalement à un grand développement des crédits militaires. Inversement, un gouvernement pacifiste réduira les dépenses militaires. Tout programme de formes sociales se traduit par de gros crédits pour l'assistance sociale (retraites ouvrières et paysannes, assurances, le chômage, assistance, médicale, hygiène publique, etc.), pour l'instruction publique.

Le budget des dépenses n'est pas autre chose que la liste des crédits demandés par le gouvernement et accordés par le parti politique qui a la majorité dans le Parlement pour la réalisation d'un certain programme d'action politique. Nier le caractère politique essentiel du budget des dépenses, c'est, me semble-t-il, nier l'évidence.

D'autre part, il faut trouver les moyens de payer les dépenses. Alors intervient le problème des recettes, de l'impôt, la répartition des charges entre les individus, problème essentiellement politique, car il s'agit de savoir qui paiera, dans quelle mesure on paiera, de quelle manière on paiera. Ici apparaissent au premier plan les concepts politiques de justice sociale, d'égalité vraie, de solidarité nationale.

Document 4. Article 5 du décret du 31 mai 1862.

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État et des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles.

Document 5. Article 1^{er} du décret du 19 juin 1956.

Le budget de l'État prévoit et autorise, en la forme législative, les charges et les ressources de l'État. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement.

Document 6. Article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

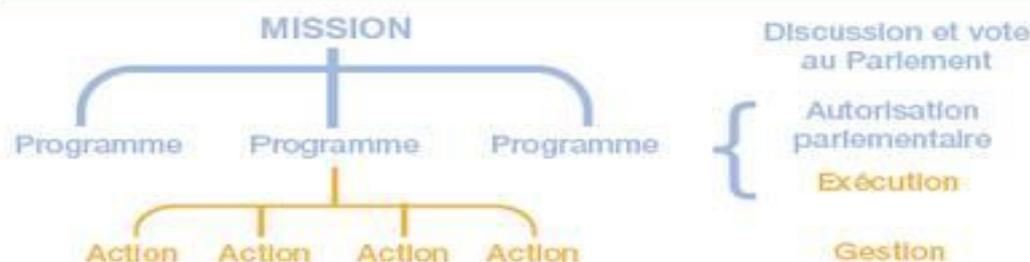
Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et les charges de l'État compte-tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Document 7. Article 1^{er} de la LOLF.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, 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. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile. (...).

Document 8. La nomenclature budgétaire en schéma.



La nouvelle architecture du budget de l'État

Document 9. Projet annuel de performance du programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire, annexe au PLF 2022 (extraits).

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Objectif 1 : Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie

Indicateur 1.1 : Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale

Indicateur 1.2 : Insertion professionnelle des diplômés en formation initiale

Indicateur 1.3 : Formation continue

Objectif 2 : Améliorer la réussite des étudiants

Indicateur 2.1 : Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac

Indicateur 2.2 : Mesures de la réussite étudiante

Indicateur 2.3 : Assiduité

Indicateur 2.4 : Admission dans l'enseignement supérieur

Objectif 3 : Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international

Indicateur 3.1 : Production scientifique des opérateurs du programme

Objectif 4 : Améliorer le transfert et la valorisation des résultats de la recherche

Indicateur 4.1 : Montant des redevances sur titre de propriété intellectuelle dans les ressources des opérateurs

Indicateur 4.2 : Montant des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs

Objectif 5 : Renforcer l'ouverture européenne et internationale des établissements

Indicateur 5.1 : Part des étudiants étrangers en mobilité internationale inscrits en Licence, en Master et en Doctorat sur l'ensemble des inscrits de ces mêmes formations

Indicateur 5.2 : Proportion d'étrangers dans les recrutements d'enseignants-chercheurs

Indicateur 5.3 : Coopération internationale

École de droit de la Sorbonne - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Année universitaire 2023-2024
Licence 2, 1^{er} semestre

Indicateur 5.4 : Présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne

Objectif 6 : Améliorer l'efficacité des opérateurs

Indicateur 6.1 : Part des mentions à faibles effectifs (L et M)

Indicateur 6.2 : Accès aux services et ressources documentaires de l'ESR

Indicateur 6.3 : Qualité de la gestion immobilière

PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action LFI 2022 PLF 2023	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FdC et AdP attendus
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	47 029 608 47 653 858	3 661 872 257 3 835 236 493	0 0	0 0	0 0	3 708 901 865 3 882 890 351	0 0
02 – Formation initiale et continue de niveau master	30 020 100 30 418 575	2 507 462 501 2 643 550 852	0 0	1 708 574 1 708 574	0 0	2 539 191 175 2 675 678 001	0 0
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	9 641 200 9 769 174	386 381 657 437 868 308	0 0	5 863 093 5 863 093	0 0	401 885 950 453 500 575	0 0
04 – Établissements d'enseignement privés	0 0	0 0	0 0	93 895 852 94 895 852	0 0	93 895 852 94 895 852	0 0
05 – Bibliothèques et documentation	28 826 989 29 209 628	430 238 257 443 224 893	0 0	2 149 602 2 149 602	0 0	461 214 848 474 584 123	0 0
13 – Diffusion des savoirs et musées	23 530 449 23 842 783	104 560 810 106 492 999	0 0	499 622 499 622	300 000 300 000	128 890 881 131 135 404	0 0
14 – Immobilier	46 776 643 47 397 539	910 623 454 927 710 535	34 048 782 51 414 782	0 0	153 485 744 516 676 046	1 144 934 623 1 543 198 902	5 000 000 10 000 000
15 – Pilotage et support du programme	125 411 873 127 076 541	1 457 418 302 1 553 964 587	0 0	43 816 171 45 616 171	0 0	1 626 646 346 1 726 657 299	0 0
17 – Recherche	105 697 873 107 100 866	3 948 439 271 4 115 645 142	0 0	521 128 521 128	0 0	4 054 658 272 4 223 267 136	0 0
Totaux	416 934 735 422 468 964	13 406 996 509 14 063 693 809	34 048 782 51 414 782	148 454 042 151 254 042	153 785 744 516 976 046	14 160 219 812 15 205 807 643	5 000 000 10 000 000

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action LFI 2022 PLF 2023	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FdC et AdP attendus
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	47 029 608 47 653 858	3 661 872 257 3 835 236 493	0 0	0 0	0 0	3 708 901 865 3 882 890 351	0 0
02 – Formation initiale et continue de niveau master	30 020 100 30 418 575	2 507 462 501 2 643 550 852	0 0	1 708 574 1 708 574	0 0	2 539 191 175 2 675 678 001	0 0
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	9 641 200 9 769 174	386 381 657 437 868 308	0 0	5 863 093 5 863 093	0 0	401 885 950 453 500 575	0 0
04 – Établissements d'enseignement privés	0 0	0 0	0 0	93 895 852 94 895 852	0 0	93 895 852 94 895 852	0 0
05 – Bibliothèques et documentation	28 826 989 29 209 628	430 238 257 443 224 893	0 0	2 149 602 2 149 602	0 0	461 214 848 474 584 123	0 0
13 – Diffusion des savoirs et musées	23 530 449 23 842 783	104 560 810 106 492 999	0 0	499 622 499 622	300 000 300 000	128 890 881 131 135 404	0 0
14 – Immobilier	46 776 643 47 397 539	910 623 454 927 710 535	41 917 082 49 699 882	0 0	198 235 444 220 383 946	1 197 552 623 1 245 191 902	24 437 000 23 720 941
15 – Pilotage et support du programme	125 411 873 127 076 541	1 457 418 302 1 553 964 587	0 0	43 816 171 45 616 171	0 0	1 626 646 346 1 726 657 299	0 0
17 – Recherche	105 697 873 107 100 866	3 948 439 271 4 115 645 142	0 0	521 128 521 128	0 0	4 054 658 272 4 223 267 136	0 0

Action / Sous-action LFI 2022 PLF 2023	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	FdC et AdP attendus
Totaux	416 934 735 422 468 964	13 406 996 509 14 063 693 809	41 917 082 49 699 882	148 454 042 151 254 042	198 535 444 220 683 946	14 212 837 812 14 907 800 643	24 437 000 23 720 941

Document 10. Proposition de loi organique n° 4110 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques du 4 mai 2021.

Consultez le dossier législatif de cette proposition de loi organique sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(...) La présente proposition de modification de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) n'a pas pour objet de définir combien il faudra dépenser à l'avenir, s'il faut baisser ou augmenter la pression fiscale ou quelle doit être la stratégie française de maîtrise de l'endettement. Il s'agit en revanche de doter notre « constitution financière » d'outils dès aujourd'hui nécessaires aux pouvoirs publics pour gérer convenablement les nouveaux enjeux propres aux finances publiques issus de la crise de la Covid-19. Il s'agit en particulier de renforcer le Parlement quand il vote la loi financière, contrôle l'action du Gouvernement dans ce domaine et évalue les politiques publiques correspondantes.

En 2018, nous avons fait le choix de réactiver la mission d'information relative à la LOLF, qui avait été mise en sommeil en 2011. Cette mission d'information avait présenté ses travaux à la commission des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2019 et avait formulé un certain nombre de propositions de réforme structurelle de la LOLF. Il s'agissait d'un travail d'actualisation au long cours qui avait déjà toute son utilité. Relues au prisme de la crise actuelle, certaines des propositions alors formulées en acquièrent une pertinence accrue. Elles sont donc intégrées dans la présente proposition de loi organique, qui les enrichit également d'aspects complémentaires.

En premier lieu, afin d'éclairer l'action publique dans un contexte où demain encore plus que par le passé elle devra faire preuve de cohérence et de clarté à moyen terme, il est proposé de renforcer la place de la pluri-annualité dans les discussions budgétaires : c'est le sens de l'intégration dans les programmes annuels de performance d'une programmation budgétaire triennale par programme, trajectoire certes indicative mais glissante. C'est également celui de l'intégration dans la LOLF de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Pour clarifier l'intention du législateur financier en matière de stratégie pluriannuelle, il est proposé que la loi de programmation des finances publiques définisse désormais une trajectoire d'évolution de la dépense publique en milliards d'euros et en pourcentage.

Il est proposé en outre la poursuite de la refonte de l'année budgétaire, refonte entamée à l'Assemblée nationale avec le Printemps de l'évaluation, en la calant sur le calendrier européen : la fusion du débat d'orientation des finances publiques avec celui sur le programme de stabilité permettra de simplifier la cartographie annuelle des rendez-vous budgétaires. Le temps libéré doit pouvoir être utilement consacré à débattre de la dette et des modalités de son financement – sujet capital s'il en est dans les années à venir. Il est en outre prévu une rationalisation des débats propres aux collectivités territoriales dans les lois financières. Il est également proposé de consacrer dans la LOLF le Printemps de l'évaluation et de créer une nouvelle catégorie de loi de finances, les lois de finances de fin de gestion, qui viendront pérenniser la saine pratique des collectifs budgétaires de fin d'année retenue par le Gouvernement ces trois dernières années.

Les principes budgétaires d'unité et d'universalité peuvent encore être renforcés avec la volonté de rendre le budget de l'État plus lisible. C'est le sens de l'encadrement renforcé des recettes affectées dont peuvent bénéficier les opérateurs. Il en est également ainsi de l'amélioration de la présentation budgétaire par mission, l'unité budgétaire des politiques publiques, en rassemblant les outils qui contribuent à la mise en œuvre de chacune d'entre elles (crédits budgétaires, dépenses fiscales, prélèvements sur recettes, taxes affectées, fonds sans personnalité juridique).

Il s'agit enfin, par le biais d'une présentation budgétaire renouvelée, distinguant l'investissement et le fonctionnement, d'appréhender différemment la dépense publique. Ce faisant, la discussion annuelle du budget devra prendre en compte une réflexion sur les choix de long terme, en matière de dépenses comme en matière d'endettement. Le débat sur la destination politique des crédits ouverts en loi de finances était déjà une ambition du législateur organique de 2001, mais force est de constater que l'appropriation de cette dimension, aussi bien par le Parlement que par les responsables de gestion, est

quasiment inexistante. La distinction entre charges d'investissement et de fonctionnement, en n'étant plus cantonnée au seul domaine des annexes à la loi de finances mais en figurant expressément dans le tableau d'équilibre lui-même ainsi que dans les états budgétaires pouvant être amendés et votés par le Parlement, est une évolution majeure. Elle renforcera la dimension politique de cette discussion. Elle pourra également s'articuler de façon efficace avec le rapport déposé chaque automne par le Gouvernement sur l'endettement public, sa trajectoire, ses conditions de financement et sa soutenabilité, lequel devrait donner lieu à un débat avant que ne débute l'examen du projet de loi de finances initiale.

Document 11. Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Article 1^{er} :

I.-Au début de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, il est ajouté un titre préliminaire ainsi rédigé :

« Titre PRÉLIMINAIRE

« DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

« Art. 1 A.-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 à Bruxelles le 2 mars 2012.

« Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, 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.

« 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.

« La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

« La loi de programmation des finances publiques détermine, au titre de chacun des exercices de la période de programmation, un objectif, exprimé en volume, d'évolution des dépenses des administrations publiques présentées selon les conventions de la comptabilité nationale et une prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de ces dépenses en valeur.

« La loi de programmation des finances publiques détermine, pour l'ensemble de la période de programmation, une prévision d'évolution exprimée en volume ainsi qu'une prévision exprimée en milliards d'euros courants du montant des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement.

« Art. 1 B.-Outre celles mentionnées à l'article 1er A, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent :

« 1° Une déclinaison, par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques, mentionnés au même article 1er A ;

« 2° 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, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale ;

« 3° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes et le taux d'évolution de ses sous-objectifs ;

« 4° 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, en distinguant l'incidence des dispositions portant sur les dépenses fiscales et des dispositions portant sur les exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales ;

« 5° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'Etat ;

« 6° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écart important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 62, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012.

« 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.

« La loi de programmation des finances publiques précise le champ des crédits, prélèvements et impositions mentionnés au 2° du présent article. Les montants et objectifs mentionnés aux 2° et 3° s'entendent à périmètre constant.

« Art. 1 C.-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.

« Art. 1 D.-La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. 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 au premier alinéa sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.

« Art. 1 E.-Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation par le Parlement indique :

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

« 2° Une présentation, pour l'ensemble de la période de la programmation, des principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A, compte tenu de leur contribution à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme. Cette présentation retrace notamment leur nature, leur montant et leurs effets attendus ;

« 3° 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 en valeur et selon les conventions de la comptabilité nationale ;

« 4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, une évaluation minimaliste, moyenne et maximaliste de l'évolution des taux d'intérêt et de son impact sur les comptes de l'Etat ;

« 5° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et des dépenses d'allocations familiales ;

« 6° 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 ;

« 7° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;

« 8° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 2° et 3° de l'article 1er B, 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 ;

« 9° 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 Etats membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;

« 10° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'Etat en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;

« 11° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1er A de la présente loi organique, 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 ;

« 12° Les hypothèses de produit intérieur brut et 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 ;

« 13° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, 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 ;

« 14° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1er A.

« Ce rapport présente également la situation de la France, par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne, au regard des objectifs stratégiques européens.

« Art. 1 F.-La loi de programmation des finances publiques comprend quatre parties distinctes relatives au cadre financier pluriannuel :

« 1° De l'ensemble des administrations publiques ;

« 2° Des administrations publiques centrales ;

« 3° Des administrations publiques locales ;

« 4° Des administrations de sécurité sociale.

« Art. 1 G.-La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

« Art. 1 H.-La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question :

« 1° 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, et des prévisions de solde par sous-secteur ;

« 2° L'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;

« 3° L'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.

« Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les agrégats mentionnés aux 1°, 2° et 3°, résultant de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.

« L'article liminaire présente également, pour l'année en question, l'état des prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A et du 2° de l'article 1er E.

« 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.

« Art. 1 I.-La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année à laquelle elle se rapporte :

« 1° Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution ;

« 2° Les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimées en milliards d'euros courants, ainsi que l'évolution des dépenses publiques sur l'année, exprimée en volume ;

« 3° Les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut.

« L'article liminaire présente également, pour l'année en question, les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1er A et du 2° de l'article 1er E.

« Le cas échéant, l'écart par rapport aux prévisions de soldes de la loi de finances de l'année et de la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, 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.

« Art. 1 J.-Le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année mentionné à l'article 50 présente, pour l'année à laquelle il se rapporte et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel défini à l'article 1er A et du solde effectif, détaillée 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.

« Art. 1 K.-Au plus tard quinze jours avant la présentation par le Gouvernement aux institutions européennes des documents prévus par le droit de l'Union européenne dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires, le Gouvernement transmet l'ensemble de ces documents au Parlement et y joint, dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

« 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

« 3° L'évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

« 4° Une analyse de la situation financière des administrations publiques locales ;

« 5° Une actualisation des données contenues dans le rapport mentionné au II de l'article 48.

« Les documents transmis au Parlement peuvent donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. » (...)

Article 7 :

« Art. 52.-Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport portant sur :

« 1° La situation des finances publiques locales ;

« 2° L'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et leurs groupements ;

« 3° L'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, d'autre part, notamment ceux effectués à des fins de péréquation au sens de l'article 72-2 de la Constitution ;

« 4° L'état de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques locales inscrit dans la loi de programmation des finances publiques en application de l'article 1er B de la présente loi organique ;

« 5° La présentation de la nature et des conséquences, notamment financières, de l'ensemble des mesures inscrites dans le projet de loi de finances de l'année et relatives aux collectivités territoriales et à leurs groupements ;

« 6° Pour chaque allègement facultatif de fiscalité locale prévu par la loi, le nombre de délibérations en vigueur, en distinguant par catégorie de collectivités territoriales.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Article 23 :

I.-L'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 48.-I.-En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, avant le 15 juillet, un rapport indiquant les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général, l'état de la prévision de l'objectif, exprimé en volume, d'évolution de la dépense des administrations publiques et de la prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de cette dépense en valeur, chacun décliné par sous-secteur d'administration publique, ainsi que les montants prévus des concours aux collectivités territoriales. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacune de ces missions et à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« II.-Le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

II.-Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Article 30 :

I.-Le titre VI de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 précitée est ainsi rédigé :

« Titre VI

« DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET AU MÉCANISME DE CORRECTION

« Art. 61.-I.-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 dix membres :

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

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

« 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. Il ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

« 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.

« Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° du présent I 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.

« Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1^o à 3^o sont renouvelés par moitié tous les trente mois.

« Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1^o à 4^o 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 personne publique ou privée.

(...)

« II.-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.

« 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.

« III.-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'Etat soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet ainsi que tout autre élément 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 au premier alinéa du présent III. 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 de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

« IV.-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'Etat soit saisi du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale 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 lui permettant d'apprécier :

« 1^o La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1er A de la présente loi organique et définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année ;

« 2^o La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques mentionnées au même article 1er A et définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au 1^o du présent IV. Cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'Etat et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au 2^o du présent IV. Cet avis est joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lors de sa transmission au Conseil d'Etat et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

« V.-Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative, un projet de loi de finances de fin de gestion 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,

notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi.

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa du présent V. Cet avis est joint au projet de loi de finances rectificative, au projet de loi de finances de fin de gestion ou au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale lors de sa transmission au Conseil d'Etat et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

« VI.-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.

« VII.-Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation mentionnés au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques. Au plus tard quinze jours avant que le Conseil d'Etat soit saisi d'un tel projet de loi, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments de ce projet de loi lui permettant d'évaluer la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de dépenses prévus, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 1er A de la présente loi organique, par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa du présent VII. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil d'Etat, puis lors de son dépôt. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

« VIII.-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.

« Il rend public son avis 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.

« L'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.

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

« Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.

« X.-Le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement sont informés par le Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, des engagements financiers de l'Etat significatifs nouvellement autorisés n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel.

« XI.-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^o et 3^o du I. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.

« Ses membres sont tenus au secret de ses délibérations. Il ne peut publier d'opinion dissidente.

« Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus au présent titre. (...)

Séance 3. Les engagements européens en matière de finances publiques

Document 1. Francesco Martucci, « La longue marche vers le cadre budgétaire intégré de la zone euro », *Revue de l'Union européenne*, Dalloz, 2018, p. 157 et s.

Documents 2 et 3. Le semestre européen.

- Règlement UE n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.
- Récapitulatif des différentes étapes du semestre européen (*Source* : Commission européenne).

Document 4. *JCP Administrations & collectivités territoriales* n° 26, juillet 2018, act. 572.

Document 5. CC, décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, *TSCG*.

Document 6 : CC, décision n°2012-658 DC 13 du décembre 2012, *LOLFPF*.

Document 7. Commission, communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, 20 mars 2020.

Document 8. Xavier Cabannes, « À travers leur histoire, aucun État n'échappe à la dette publique », *Gestion & Finances Publiques*, 2020/4, p. 31-36.

Document 9. Mickaël Lavaine, « L'amnésie d'État sur la dette publique », *Libération*, 2021.

Document 1. Francesco Martucci, « La longue marche vers le cadre budgétaire intégré de la zone euro », *Revue de l'Union européenne*, Dalloz, 2018, p. 157 et s.

En 2017, après avoir traversé une crise financière, bancaire et de dettes souveraines, la zone euro est devenue une entité politique à part entière dont la singularité rompt avec les canons classiques communautaires. Partie intégrante de l'Union européenne, elle est composée de dix-neuf États qui ont adopté la monnaie unique ainsi que des institutions, organes et enceintes de l'Union européenne auxquels le Traité a attribué des pouvoirs ou des fonctions. Institution de l'Union, la Banque centrale européenne (BCE) forme avec les banques centrales nationales des États de la zone euro le cadre institutionnel dans lequel est exercée la compétence exclusive de politique monétaire en vue de poursuivre l'objectif principal de stabilité des prix(2). Dans le système constitutionnel de l'UEM, les États membres sont compétents pour mener la politique budgétaire et économique. Afin que l'intempérance financière ne serait-ce que d'un seul État membre ne provoque des poussées inflationnistes dans la zone euro, néfastes pour la stabilité des prix, le Traité organise la coordination des politiques économiques dans le cadre de l'Union(3) et impose deux séries de règles de discipline budgétaire aux États membres(4). D'une part, la discipline de marché est organisée par les articles 123 à 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : ne pouvant emprunter directement auprès des banques centrales(5), les États membres sont tenus d'émettre leurs titres de dette aux conditions du marché(6) et répondent seuls de leurs engagements(7). Le marché sanctionne de facto le défaut de discipline de l'État en augmentant le taux d'intérêt auquel emprunte l'État. La crise a montré les limites d'une sanction financière par des opérateurs aux aspirations spéculatives. D'autre part, la discipline par la règle de droit se fonde sur l'interdiction des déficits excessifs(8). Pour prévenir, corriger, voire réprimer pour les seuls États membres de la zone euro, le déficit excessif, l'article 126 du TFUE et le protocole n° 12 prévoient une procédure pour déficits excessifs. À droit primaire quasiment constant, la coordination des politiques économiques et la discipline budgétaire se sont considérablement étoffées depuis 1999, au point de former une nébuleuse qualifiée de gouvernance économique(9). Sans nier les vertus heuristiques du concept de gouvernance, nous lui préférons le terme de « cadre budgétaire intégré » qui est employé désormais par les institutions de l'Union européenne(10). Ce cadre désigne l'ensemble des règles et des procédures qui encadrent la conduite par les États membres de leur politique budgétaire. Il repose sur une assise constitutionnellement intégrée formée par le TFUE et les Constitutions nationales(11). Il se déploie par un corpus de droit dérivé qui s'est construit par couches législatives successives ; aux deux règlements du Pacte de stabilité et de croissance de 1997(12) sont venus s'ajouter les textes du Six Pack de 2011(13) et du Two Pack de 2013(14). L'apparence indéniablement technique du cadre ainsi créé ne doit pas éluder sa signification éminemment politique. Se pose en effet la question de la démocratisation de la zone

euro. En 2017, presque trente ans après François Mitterrand, Emmanuel Macron a ainsi fait le voeu d'un gouvernement économique de la zone euro, autrement dit d'une entité politique capable d'opérer des choix de politique économique. Depuis l'introduction de la monnaie unique, aux choix de politique économique ont cependant été préférées des règles de l'Union économique. Celles-ci constituent une manifestation du droit de l'intégration, un droit présentant néanmoins des singularités tenant à l'irréductible spécificité juridique de la politique budgétaire et économique. Aussi la notion de cadre s'avère-t-elle davantage idoine pour comprendre l'ensemble des règles et institutions qui encadrent la politique macro-économique dans la zone euro. Le cadre budgétaire intégré s'est formé progressivement par un double mouvement de densification substantielle par l'émergence de règles budgétaires (I) et de sédimentation procédurale par la multiplication de mécanismes institutionnels (II).

Documents 2 et 3 : Le semestre européen.

Extrait du règlement (UE) n°1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (UE) 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

2. Le semestre européen comprend :

a) la formulation et la surveillance de la mise en œuvre des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union (ci-après dénommées « grandes orientations des politiques économiques ») conformément à l'article 21 paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

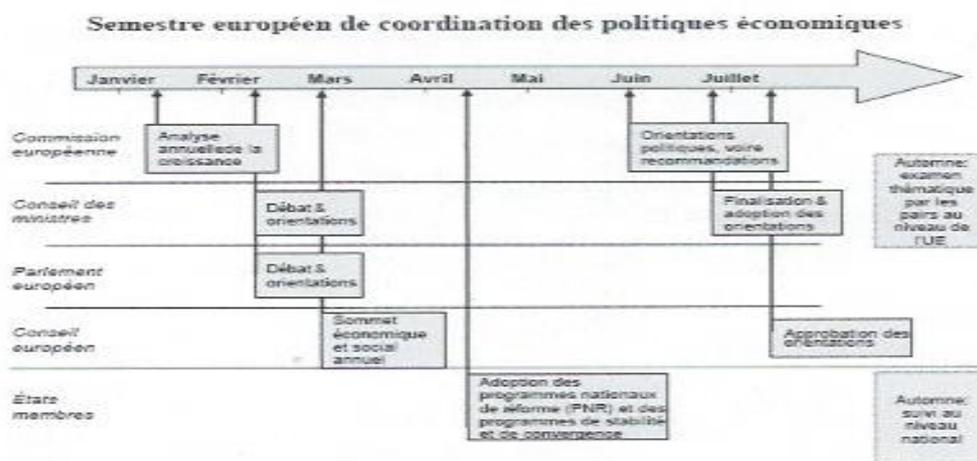
b) la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des lignes directrices pour l'emploi qui doivent être prises en compte par les Etats membres conformément à l'article 148 paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommées « lignes directrices pour l'emploi ») ;

c) la présentation et l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence des Etats membres en vertu du présent règlement ;

d) la présentation et l'évaluation des programmes de réforme nationaux des Etats membres accompagnant la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi 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 Etats 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.

- **Récapitulatif des différentes étapes du « semestre européen » :**



Source : Commission européenne

Document 4. JCP Administration & collectivités territoriales, n° 26, juillet 2018.

Comme chaque année, la Cour des comptes a publié, le son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (il est destiné à nourrir le débat annuel du Parlement sur les orientations des finances publiques).

La Cour examine tout d'abord la situation des finances publiques en 2017 et son évolution par rapport aux années précédentes, ainsi que celle de chacune des grandes catégories d'administrations publiques : l'État, les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques locales (APUL). Elle revient ensuite sur les principaux écarts entre la prévision initiale du projet de loi de finances pour 2017 et la réalisation, puis examine comment la France se situe en 2017 par rapport aux autres pays européens. La Cour examine alors l'évolution des dépenses et des recettes sur les dix dernières années. Cette évaluation permet d'analyser les conséquences de la crise économique sur les finances publiques. La Cour analyse ensuite les informations disponibles avant le 19 juin relatives à l'exercice 2018 et expose les risques entourant la réalisation des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes du programme de stabilité, pour l'ensemble des administrations publiques. Enfin, la Cour apprécie les risques pesant sur la trajectoire des finances publiques inscrite pour les années 2019 à 2022 dans le programme de stabilité et les mesures prévues dans ce programme pour réduire le déficit structurel.

Le déficit des administrations publiques a été ramené à 2,6 points de PIB en 2017, soit un niveau proche de celui de 2007, mais avec un taux de prélèvements obligatoires et une part des dépenses publiques dans le PIB supérieurs de trois points à ceux d'il y a dix ans.

Si la France est sortie de la procédure de déficit excessif (cette procédure, initiée le 27 avril 2009, aura donc duré plus de 9 ans. La France était l'un des derniers pays à y demeurer ; seule l'Espagne est encore sous le coup de cette procédure), la dette publique, qui a augmenté de 32,3 points depuis 2007, atteint désormais 96,8 points de PIB. La situation relative de notre pays s'est détériorée par rapport à celle de nos partenaires européens.

Au total, c'est l'État qui a supporté la plus grande part des effets sur ses recettes de l'affaiblissement de la croissance consécutif à la crise financière de 2008-2009 et son solde s'est dégradé de 0,5 point de PIB sur la période. À l'inverse, l'évolution favorable de leurs recettes a joué un rôle important dans l'apparition d'excédents pour les administrations publiques locales (en 2016) et les administrations de sécurité sociale (en 2017).

La prévision de déficit pour 2018 (2,3 points de PIB) est atteignable, mais affectée d'un risque de dépassement modéré. La trajectoire des finances publiques 2019-2022 présente de nombreuses fragilités, portant à la fois sur les hypothèses de croissance, l'absence de prise en compte de certaines

baisses de prélèvements obligatoires annoncées, le manque de documentation précise du ralentissement des dépenses en volume prévu à partir de 2020 et la répartition des soldes entre les différentes catégories d'administrations publiques. Le principal aléa en matière de dépenses tient aux collectivités locales. La prévision du programme de stabilité table en effet sur un net ralentissement des dépenses de fonctionnement (+ 0,4 % en valeur après + 1,6 %), sous l'effet de la contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales.

Document 5. CC, décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, TSCG.

1. Considérant que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a été signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par les plénipotentiaires de vingt-cinq États membres de l'Union européenne ; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution ;

2. Considérant que, selon son article 1^{er}, ce traité a pour objet de « renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire » ; qu'il s'applique intégralement aux parties contractantes dont la monnaie est l'euro ; que les stipulations de son titre III, comprenant les articles 3 à 8, fixent un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un « pacte budgétaire » ; que les stipulations de son titre IV, comprenant les articles 9 à 11, tendent à renforcer la coordination des politiques économiques et la convergence ; que les stipulations de son titre V, comprenant les articles 12 et 13, tendent à « améliorer la gouvernance de la zone euro » ; (...)

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

(...) 8. Considérant que la République française participe à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution ; qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne, constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique de l'Union européenne intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

9. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

10. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin ou en étroite coordination avec cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ; (...)

- SUR LES STIPULATIONS RELATIVES AU « PACTE BUDGÉTAIRE » :

(...) . En ce qui concerne les règles d'équilibre des finances publiques :

14. Considérant que le paragraphe 1 de l'article 3 du traité renforce les règles de discipline budgétaire des États contractants en prévoyant qu'outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, les États s'engagent à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit en équilibre ou en excédent ; que le b) de ce paragraphe 1 définit cette situation comme celle dans laquelle 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 » ; qu'il prévoit que les parties veillent à assurer une convergence rapide vers cet objectif selon un calendrier qui « sera proposé par la Commission européenne » ; que les c) et d) de ce même paragraphe 1 définissent les cas et conditions dans lesquels l'exigence de convergence vers cet objectif peut être assouplie, soit temporairement en cas de « circonstances exceptionnelles », soit, dans la limite d'un déficit structurel de 1 % au maximum, « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % » et que « les risques pour la soutenabilité à long terme

des finances publiques sont faibles » ; que le e) prévoit « un mécanisme de correction », en cas d'écarts importants « par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation », qui impose à l'État contractant de « mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » ;

15. Considérant que la France est d'ores et déjà tenue de respecter les exigences résultant de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des États, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs ; que ces exigences incluent une valeur de référence fixée à 3% pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché ;

16. Considérant que le règlement du 7 juillet 1997 susvisé modifié par les règlements du 27 juin 2005 et du 16 novembre 2011 susvisés fixe à 1% du produit intérieur brut l'objectif de moyen terme de solde structurel ; que les stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 du traité reprennent les dispositions prévues par ces règlements et abaissent, en outre, de 1 % à 0,5 % du produit intérieur brut cet objectif de moyen terme ; qu'ainsi, ces stipulations 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 ; qu'elles ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts ; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

. En ce qui concerne la prise d'effet dans le droit national des règles d'équilibre des finances publiques ;

17. Considérant qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 du traité : « 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 » ;

18. Considérant que, dès lors que la France aura ratifié le traité et que celui-ci sera entré en vigueur, les règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 s'imposeront à elle ; que la France sera, en application de la règle « Pacta sunt servanda », liée par ces stipulations qu'elle devra appliquer de bonne foi ; que la situation budgétaire des administrations publiques devra être en équilibre ou en excédent dans les conditions prévues par le traité ; que celui-ci aura, en application de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois ; qu'il appartiendra aux divers organes de l'État de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application de ce traité ; que 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 ; que le paragraphe 2 de l'article 3 impose, en outre, que soient adoptées des dispositions dans le droit national pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de cet article prennent effet ;

19. Considérant que les stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 comportent une alternative selon laquelle les États contractants s'engagent à ce que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 prennent effet dans leur droit national, soit « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles », soit au moyen de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » ;

20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ;

que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant que 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 ; que 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 ; qu'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 ; qu'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 ;

22. Considérant que, dans la seconde branche de l'alternative, les stipulations précitées donnent aux États la liberté de déterminer les dispositions dont le plein respect et la stricte observance garantissent « de quelque autre façon » que les règles relatives à l'équilibre des finances publiques prennent effet dans le droit national ; que, dans ce cas, le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions « contraignantes » ; que, d'une part, il revient aux États de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par le paragraphe 2 ; que, d'autre part, le traité prévoit que le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois ;

23. Considérant que cette seconde branche de l'alternative implique que les dispositions adoptées pour assurer la prise d'effet des stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 s'appliquent « tout au long des processus budgétaires » ; qu'elles doivent donc être de nature permanente ; qu'elles doivent en outre concerner l'ensemble des « administrations publiques » ;

24. Considérant que 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 ; que, sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas précités de l'article 34 de la Constitution en ce qui concerne les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique peut, pour que les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité prennent effet dans les conditions prévues par cette seconde branche de l'alternative, adopter des dispositions encadrant ces lois 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 institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ;

25. Considérant 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 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 ;

26. Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 ; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché

automatiquement » ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité ;

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 ;

28. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, si, pour respecter l'engagement énoncé au paragraphe 1 de l'article 3, la France fait le choix de prendre, sur le fondement de la seconde branche de l'alternative de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 3, des dispositions organiques ayant l'effet imposé par ce paragraphe 2, l'autorisation de ratifier le traité ne devra pas être précédée d'une révision de la Constitution ;

Document 6. CC, décision n° 2012-658 DC 13 du décembre 2012, LOLFPF.

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte vingt-huit articles répartis en cinq chapitres distincts ; qu'elle a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;

2. Considérant qu'à la suite de la décision du 9 août 2012 susvisée et compte tenu du choix ouvert par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, cette loi organique a principalement pour objet de déterminer les dispositions « dont le plein respect et la stricte observance » tout au long du processus budgétaire permettent que prennent effet les règles d'équilibre des finances publiques prévues par le paragraphe 1 de l'article 3 du traité ; que l'article 28 de la loi organique subordonne l'entrée en vigueur de l'ensemble de ses dispositions à celle du traité ;

3. Considérant que cette loi organique comporte des dispositions relatives aux lois de programmation des finances publiques ainsi qu'aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale et qu'elle institue un Haut Conseil des finances publiques ;

- SUR LA PORTÉE DE L'HABILITATION CONSTITUTIONNELLE ET LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

4. Considérant qu'aux termes du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; que le premier alinéa de son article 47 dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » ;

5. Considérant qu'aux termes du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « 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 » ; que le premier alinéa de son article 47-1 dispose : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique » ;

6. Considérant qu'aux termes du vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « 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 » ;

7. Considérant qu'aux termes du vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique » ;

8. Considérant que 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 ; que, sur ce fondement et sur celui des dix-huitième et dix-neuvième alinéas précités de l'article 34 de la Constitution en ce qui concerne les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le législateur organique peut, afin d'encadrer ces lois, adopter des dispositions relatives, notamment, à l'objectif à 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 institutions indépendantes intervenant tout au long du processus budgétaire ;

9. Considérant que, dans l'exercice de la compétence qui lui est ainsi dévolue tant par les dix-huitième, dix-neuvième et vingt-deuxième alinéas de l'article 34 que par le premier alinéa de l'article 47 et par le premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, le législateur organique doit respecter les principes et les règles de valeur constitutionnelle ;

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES :

. En ce qui concerne le domaine exclusif des lois de programmation des finances publiques :

10. Considérant que l'article 1er de la loi organique prévoit que la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques, détermine les trajectoires de soldes structurels et effectifs annuels des comptes des administrations publiques ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ; que cet article définit l'objectif à moyen terme des administrations publiques par référence à l'article 3 du traité précité ; qu'il définit également le solde structurel et l'effort structurel au sens et pour l'application de la loi de programmation des finances publiques ;

11. Considérant que l'article 2 complète le contenu des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques ; qu'il énumère des orientations pluriannuelles obligatoires ainsi que des orientations pluriannuelles facultatives ;

12. Considérant que les orientations pluriannuelles ainsi définies par la loi de programmation des finances publiques n'ont pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ; qu'elles n'ont pas davantage pour effet de porter atteinte aux prérogatives du Parlement lors de l'examen et du vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ou de tout autre projet ou proposition de loi ; que, dans ces conditions, les articles 1^{er} et 2 ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne la durée de programmation des lois de programmation des finances publiques :

13. Considérant que l'article 3 fixe la durée minimale de programmation de la loi de programmation des finances publiques et prévoit que chacune des orientations pluriannuelles figurant dans cette loi devra être définie pour une période déterminée ;

14. Considérant que cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue ; qu'il ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ;

. En ce qui concerne le domaine facultatif partagé des lois de programmation des finances publiques :

15. Considérant que l'article 4 prévoit que la loi de programmation des finances publiques peut comporter « des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion » ; qu'il précise que de telles dispositions facultatives doivent être présentées « de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques » ;

16. Considérant que, si le contenu facultatif prévu par l'article 4 n'est pas relatif aux « orientations pluriannuelles des finances publiques » et, par suite, ne correspond pas au domaine des lois de programmation des finances publiques tel que défini par le vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le vingt-deuxième alinéa de cet article habilite, toutefois, le législateur à préciser et compléter les dispositions du vingt-et-unième alinéa ; que le législateur organique pouvait définir des catégories de dispositions susceptibles de figurer tant dans la loi de programmation des finances publiques que dans une loi de finances, une loi de financement de la sécurité sociale ou une autre loi ;

17. Considérant qu'en faisant référence aux « règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion », le législateur organique a défini

un domaine facultatif se bornant à des dispositions relatives à la gestion des finances publiques ainsi qu'à des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion ; qu'une disposition ne se rattachant pas à l'un de ces deux champs ne pourra trouver sa place en loi de programmation des finances publiques ; que, dans ces conditions, l'article 4 n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques :

18. Considérant que l'article 5 définit le contenu du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques :

19. Considérant que l'article 6 de la loi organique énonce le principe de sincérité des lois de programmation des finances publiques, en précisant : « Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il est notamment prévu à l'article 13 que le Haut Conseil des finances publiques rend un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques ; que la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis ;

- SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE :

. En ce qui concerne l'article liminaire des lois de finances et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale :

20. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 7 prévoit que 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 » ; que son deuxième alinéa précise que, pour la loi de finances de l'année, ce tableau 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 » ; que le 1^o du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 introduisent la mention de cet article liminaire respectivement dans l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée et dans l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

21. Considérant que les deux premières phrases de l'article 8 prévoient également, pour la loi de règlement, un article liminaire comprenant un tableau de synthèse ; que le 2^o du paragraphe I de l'article 24 introduit la mention de cet article liminaire dans l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 ;

22. Considérant que ces dispositions introduisent dans les lois de finances et certaines lois de financement de la sécurité sociale un article liminaire qui ne s'insère dans aucune des parties définies, pour les lois de finances, par l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et, pour les lois de financement de la sécurité sociale, par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; que, d'une part, elles comprennent des dispositions permettant d'assurer une présentation des prévisions et des soldes notamment pour l'État ainsi que pour les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; qu'à ce titre, elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par les dix-huitième et dix-neuvième alinéas de l'article 34 de la Constitution ; que, d'autre part, les autres dispositions figurant dans cet article liminaire portent sur l'ensemble des administrations publiques ; que l'ensemble de ces dispositions ont pour objet d'assurer l'information du Parlement ;

23. Considérant, en deuxième lieu, que le B du paragraphe IV de l'article 23 prévoit que l'article liminaire d'un projet de loi de finances autre que la loi de règlement peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 3 du traité précité ou constater que de telles circonstances n'existent plus ; que cette disposition n'appelle pas de remarque de constitutionnalité ;

24. Considérant, en troisième lieu, que le dernier alinéa de l'article 7 définit le contenu de l'exposé des motifs, pour l'article liminaire, des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificatives et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ; que la dernière phrase de l'article 8 définit le contenu de l'exposé des motifs pour l'article liminaire du projet de loi de règlement ;

25. Considérant que ces dispositions, qui ont pour objet d'améliorer l'information du Parlement, ne peuvent faire obstacle à l'examen des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificative et des projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale dans les conditions fixées par les articles 47 et 47-1 de la Constitution ; que, par suite, leur méconnaissance ne saurait donner lieu à l'application de la procédure prévue par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution ;

26. Considérant qu'il s'ensuit que, sous cette réserve, le dernier alinéa de l'article 7 et la dernière phrase de l'article 8 ne sont pas contraires à la Constitution ; que, pour le surplus, les articles 7 et 8, le B du paragraphe IV de l'article 23 ainsi que le 1^o et le 2^o du paragraphe I et le paragraphe II de l'article 24 ne sont pas contraires à la Constitution ;

Document 7. Commission, communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, 20 mars 2020.

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui entraîne déjà d'importantes répercussions négatives dans l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée non seulement de la pandémie mais aussi des mesures prises par les autorités nationales et au niveau européen pour ralentir sa propagation, protéger les capacités de production et soutenir la demande globale. Dans sa communication du 13 mars 2020 intitulée « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 », qui se fondait sur une analyse de scénarios, la Commission a présenté un scénario économique selon lequel le PIB réel pourrait se contracter de 1 % dans l'UE en 2020. La communication soulignait que l'on ne pouvait pas exclure des scénarios plus défavorables, liés à des répercussions plus fortes de la pandémie. L'évolution de la situation depuis lors laisse à penser que ces scénarios défavorables sont désormais probables. En effet, dans l'hypothèse où la crise sanitaire se prolongerait jusqu'au début du mois de juin ou au-delà, la baisse de l'activité économique en 2020 pourrait être comparable à la contraction de 2009, pire année de la crise économique et financière.

Les États membres ont déjà adopté des mesures budgétaires, ou sont en train de les adopter, et d'autres mesures sont prises pour accroître la capacité des systèmes de santé et venir en aide aux citoyens et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien à la liquidité et d'autres garanties sont également adoptées, celles-ci n'ayant toutefois pas d'impact immédiat sur le solde des administrations publiques.

La Commission surveille de près ces mesures, qui, conjuguées à la baisse de l'activité économique, contribueront à creuser sensiblement les déficits budgétaires. La Commission et le Conseil ont déjà précisé que la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance serait pleinement appliquée aux mesures liées à la flambée de COVID-19. En effet, cette crise constituant une circonstance indépendante de la volonté des gouvernements ayant des effets sensibles sur les finances publiques, la clause du pacte relative aux circonstances inhabituelles s'applique. Cela signifie que la Commission exclura l'incidence budgétaire des mesures précitées de son évaluation de la conformité au pacte de stabilité et de croissance. Une évaluation sera effectuée, notamment en ce qui concerne les montants éligibles, sur la base des données observées fournies par les États membres.

Cependant, l'ampleur de l'effort budgétaire nécessaire pour protéger les entreprises et les citoyens européens des conséquences de cette crise, et pour soutenir l'économie après la pandémie, nécessite un recours plus poussé à la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance.

L'UE doit continuer de réagir vite, avec force et de manière coordonnée à cette crise dont l'évolution est rapide. Lors de la vidéoconférence avec les membres du Conseil européen du 17 mars 2020, la présidente de la Commission a annoncé l'activation imminente de la « clause dérogatoire général ».

Cette clause a été introduite dans le cadre de la réforme « six-pack » du pacte de stabilité et de croissance en 2011, qui tirait les leçons de la crise économique et financière. Cette dernière avait notamment mis en évidence la nécessité de prévoir, dans les règles budgétaires de l'UE, des dispositions spécifiques permettant aux États membres de s'écarter temporairement, de façon coordonnée et en bon ordre, des exigences normales, en cas de crise généralisée provoquée par une grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union.

La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1 et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

La clause dérogatoire générale permet aux États membres de prendre les mesures budgétaires appropriées pour faire face à une telle situation, dans le respect des procédures préventive et corrective du pacte de stabilité et de croissance. Plus précisément, s'agissant du volet préventif, l'article 5, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 disposent que «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 [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme». S'agissant du volet correctif, l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97 disposent qu'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 trajectoire budgétaire révisée.

L'évaluation prochaine des programmes de stabilité et de convergence des États membres, les prévisions de printemps, et les propositions de recommandations par pays du Conseil que présentera ensuite la Commission, seront l'occasion d'assurer cette coordination nécessaire et de fixer les orientations pour parvenir, au niveau national et au niveau global, à une orientation budgétaire expansionniste appropriée.

Sur la base de ce qui précède, et compte tenu de la grave récession économique annoncée, la Commission considère que les conditions d'activation de la clause dérogatoire générale sont remplies, pour la première fois depuis son instauration en 2011, et elle invite le Conseil à approuver cette conclusion afin de clarifier la situation pour les États membres.

La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permettra à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires de coordination des politiques dans le respect du pacte, tout en s'écartant des obligations budgétaires qui s'appliqueraient normalement.

Document 8. Xavier Cabannes, « À travers leur histoire, aucun État n'échappe à la dette publique », *Gestion & Finances Publiques*, 2020/4, p. 31-36.

L'étude juridique de la dette s'est sans nul doute totalement transformée dès le début des années 1990.

D'une part, l'État a changé ses techniques d'emprunts pour aller vers une certaine standardisation. D'autre part, la construction de l'UEM (Union économique et monétaire) en parallèle avec l'augmentation de la dette publique nationale a changé la perception des choses. En réalité, lorsque l'on s'intéresse à la physionomie de la dette il est passionnant de voir à quel point elle a évolué. Si, nous restons sur le cas français, l'âge d'or de la dette est sans nul doute le XIXe siècle, la dette a même été un moyen d'asseoir les régimes politiques dans un XIXe français tout de même constitutionnellement instable : il fallait s'allier le rentier et même le créer, lui offrir la possibilité de prêter de l'argent de manière financièrement rentable à l'État. La dette coûtait cher à l'État et permettait de construire et consolider le patrimoine privé et, éventuellement (ça n'a pas toujours fonctionné) d'acheter la tranquillité politique. Au XXe siècle, c'est, l'État, à mon sens grâce à l'inflation, qui profite le plus de la chose : il peut emprunter (et sans doute s'est-il laissé griser par cette facilité) pour

financer les dépenses et la justice sociale, en sachant que l'inflation lui permettra de rembourser sans trop d'effort. Et puis tout a changé, avec la lutte contre l'inflation...

Mais, au-delà de ces considérations, il est vrai que ces dernières années la question de la dette publique et des dettes publiques (l'emploi du singulier ou du pluriel changeant la dimension de la question ; on peut ainsi penser, pour les dettes publiques, à la question des emprunts toxiques contractés par les collectivités territoriales et certains établissements publics, dont les établissements hospitaliers) a pu avoir de nouveaux attraits, qui expliquent que la recherche juridique s'y intéresse de plus en plus. Le poids croissant de la dette publique française et l'incapacité de la France à respecter le plafond européen ne sont pas pour rien dans ce regain d'intérêt général. Il est « amusant » de constater que l'existence d'un plafonnement de la dette identifié juridiquement (les 60 % du PIB) en est venue à créer un intérêt spécifique, quasi « anxigène », pour le phénomène de la dette, qui est pourtant un phénomène consubstantiel à l'État. Ce que je veux dire par là, est d'une grande banalité : à travers leur histoire, aucun État n'échappe à la dette publique, bien évidemment, en fonction des époques, la dette de l'État peut être plus ou moins élevée, elle peut apparaître, se résorber, revenir et atteindre des sommets (autrement plus importants que la situation française actuelle, même si la crise sanitaire actuelle va la pousser à la hausse), au rythme de besoins (l'accroissement de l'offre de services publics par exemple), d'événements (une guerre par exemple et le recours massif à la dette pour financer la Première Guerre mondiale en est une illustration), de choix politiques (d'ailleurs l'accroissement de la dette publique française, depuis le tout début des années 1980 et la vague due aux chocs pétroliers, peut s'analyser comme un choix politique), mais elle est un phénomène continu ; on a coutume de dire qu'en France la dette de l'État est organisée -ce qui n'empêche pas qu'elle existait bien évidemment avant- depuis le règne de François 1^{er}. Tout cela, même si mon propos n'est pas très organisé dans le cadre d'un tel entretien, ne peut qu'expliquer l'intérêt que beaucoup portent actuellement à la dette publique.

« Les critères de convergence de Maastricht (3 % de déficit public et 60 % de dette publique) ont-ils encore un sens aujourd'hui au vu de la non effectivité des sanctions en cas de dépassement de ces seuils, ou encore des propos tenus par le président de la République en novembre dernier qui qualifiait le débat des 3 % comme un « débat d'un autre siècle » ?

Votre question me gêne, car je ne suis ni économiste ni homme politique, mais seulement juriste. On a tous lu le récit de la naissance, « au coin de la table » pourrait-on dire, du critère de 3 % du PIB, loin de tous savants calculs économiques... mais toujours est-il que ce plafond et celui des 60 % du PIB pour la dette publique ont été validés et acceptés par les États membres de l'Union européenne. Donc la position du juriste doit être assez simple : si on ne veut pas respecter, en temps normal, ce qui exclut les périodes de crises graves, la norme, il suffit de se mettre d'accord pour la modifier. Le reste n'est que politique. La véritable question qui se pose en réalité au regard de ces critères n'est pas de savoir s'ils sont ou pas « d'un autre siècle » mais quel effet cela peut produire pour la cohésion au sein de l'Union européenne de voir des États membres les respecter et d'autres non...

Trois remarques cependant.

Premièrement des plafonds chiffrés, quel que soit leur niveau, sont intéressants s'ils veulent dire quelque chose. Ainsi un plafond de déficit public a un sens uniquement s'il reflète la structure même de ce déficit et sans doute que la distinction maintenant de mise entre déficit structurel et déficit conjoncturel améliore les choses. Une mesure du déficit, et donc son plafonnement, doit permettre de savoir si celui-ci est dû au fonctionnement même de l'État (avec par moment la volonté de tailler dans le gras... mais la situation des hôpitaux en période de COVID-19 montre qu'il faut prendre garde en voulant tailler dans le gras à ne pas s'approcher trop près de l'os) ou à des investissements (qui par définition porteront leurs fruits ultérieurement). De même, une limitation de la dette publique doit-elle sans doute refléter ce qui est supportable pour l'État ; le seuil de sa solvabilité... afin de garantir le crédit public. Et on comprend que la capacité d'un État à rembourser sa dette, et à susciter la confiance des prêteurs, est sans lien avec un plafond fixé par une quelconque norme juridique.

Deuxièmement, ces plafonds sont fixés par des normes juridiques qui par définition, contrairement par exemple à nombre de lois de la physique, ne sont pas immuables et peuvent être modifiées par l'auteur même de la norme ; la norme peut en outre contenir sa propre exception ou son propre aménagement. Ainsi, les plafonds de 3 % et 60 % doivent normalement être respectés sauf en cas de crise, comme vient de le montrer la crise sanitaire du COVID-19. Le non-respect en temps normal de ces plafonds doit être sanctionné, sauf si, d'une manière ou d'une autre (et politiques et juristes savent toujours habiller les choses), on décide de ne pas aller à la sanction...

Troisièmement, au-delà de la question du niveau même de ces plafonds (3 % et 60 %), la lutte, dans un premier temps et principalement, contre les déficits publics excessifs est un point central, qui mérite réflexion. Il s'agit de maîtriser les finances publiques, pour éviter de voir déficit et dette publics se creuser de manière inexorable, jusqu'à faire douter de la solvabilité de l'État, jusqu'à faire douter de la solvabilité de l'un des composants de la monnaie unique. En outre, il est important aussi de limiter déficit et dette publics, car la norme européenne est venue priver les États de la capacité de se financer directement par le biais de la création monétaire ; tout financement devra passer par les marchés financiers et par la bonne volonté des investisseurs. Or, un autre aspect qui existe en parallèle avec la maîtrise des finances publiques est la maîtrise de l'inflation (et le fait d'empêcher le fonctionnement de la planche à billets y contribue ; actuellement on constate que c'est la BCE qui monétise les dettes publiques par le biais de rachats). Mais ce faisant, si les États ne peuvent plus se financer par la planche à billets, ils ne peuvent plus, non plus, compter sur l'inflation pour diminuer le ratio de celle-ci au regard du PIB. Donc tout respect d'un plafond quel que soit son niveau doit passer par une maîtrise des finances publiques... dans un tel contexte si la dette diminue au regard du PIB ce n'est pas par un effet mécanique qui serait dû à l'inflation mais du fait d'une réelle politique de désendettement et donc, dans un premier temps, de lutte contre le déficit public, ce qui est, on le comprend, plus compliqué. Le temps de la dette publique côtoyant l'inflation et étant remboursée par l'État en « monnaie de singe » ou « roupie de sansonnet » est bel et bien révolu, ce qui nécessite d'avoir son niveau toujours à l'œil.

« Au niveau européen cette fois, on sait qu'il existe une concurrence fiscale particulièrement importante entre les États membres. Toutefois celle-ci a des conséquences néfastes pour l'ensemble de l'Union européenne, puisque la commission européenne estime notamment que, l'évasion fiscale coûterait 1000 milliards d'euros par an aux pays membres de l'UE. Seriez-vous donc favorable à l'instauration d'un impôt à l'échelle européenne ? Et pourrait-il, selon vous, résoudre en partie les problèmes de dette publique des états européens ?

La question est éclatée et contient des thématiques différentes et pas forcément reliées entre elles.

Un impôt européen reste à ce jour une fiction, il suffit de voir les tergiversations de l'Union européenne autour du projet ACCIS, alors même qu'il ne s'agit pas de créer un impôt européen mais seulement une assiette commune. Et encore faudrait-il s'entendre sur cette expression d'« impôt européen » : impôt perçu au profit de l'Union européenne ou impôt au régime harmonisé mais dont le produit revient aux États, à l'image de la TVA ? Ensuite le fait d'avoir un impôt « européen », au sens de ce qu'est la TVA, n'empêcherait nullement de devoir lutter contre la fraude (la TVA en est un excellent exemple) et l'évasion fiscales voire de devoir encadrer diverses formes d'optimisation fiscale (à moins d'imaginer un impôt ayant un régime strictement identique sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, il y aurait toujours avantage à aller implanter des bénéficiaires dans tel ou tel État membre). Quant au lien entre l'existence d'un impôt « européen » et la question de la dette des États membres, nous sommes là dans une prospective qui ressemble plus pour le moment à de la science-fiction qu'à de la science fiscale, à mon sens. Reparlons-en dans 10 ou 20 ans...

« Le paiement des intérêts de la dette constitue le 4^e plus gros poste de dépenses de l'État avec une valeur d'environ 42 milliards d'euros par an, représentant environ 50 % (selon les années) du déficit public. Comment faire en sorte de payer moins d'intérêts de la dette ?

Une quarantaine de milliards par an d'intérêt, pour le seul État, et encore peut-on se féliciter du fait que celui-ci emprunte à des taux faibles, voire très faibles, depuis plusieurs années. Imaginez l'impact qu'aurait une remontée des taux !

Que faire pour payer moins d'intérêts de la dette publique étatique ? La réponse qui ressemble à une boutade est assez simple : exécuter le budget en équilibre et commencer à rembourser ladite dette... Ensuite, en dehors de prières pour que les taux d'intérêt restent bas, il me semble que l'Agence France Trésor a mis pas mal de choses en œuvre pour diminuer le coût de notre dette, dans le cadre d'une gestion active. Un juriste aurait du mal à imaginer d'autres choses, en dehors de l'idée lancinante d'une « réunion » d'États pour emprunter de manière groupée afin d'obtenir un taux d'intérêt plus bas. Je ne sais qu'en penser, au-delà des questions que cela pose d'une part, au regard de la souveraineté (ce n'est pas un gros mot, pour le juriste) des États et d'autre part, au regard de l'absence d'une véritable politique budgétaire européenne incarnée par un « ministre » européen des finances ou par un titulaire d'une telle fonction spécifique, à l'image du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères... évidemment il faudrait qu'il ait plus de poids, que sa voix porte plus... on peut toujours, selon son opinion personnelle, rêver ou se faire peur. Toujours est-il qu'en ce moment, compte tenu de la faiblesse des taux pratiqués, une telle mutualisation des emprunts n'apporterait, de ce côté-là, pas grand-chose. Ceci étant la crise sanitaire actuelle, qui ne fait que commencer, et l'augmentation des dettes publiques qui va en être la conséquence ont renforcé ces derniers temps la réflexion sur le rôle de l'Union européenne et les emprunts publics, autour de l'idée de mutualisation.

Document 9. Mickaël Lavaine, « L'amnésie d'État sur la dette publique », *Libération*, 2021.

L'histoire de France regorge d'épisodes durant lesquels l'État a utilisé différentes méthodes pour régler, et annuler, sa dette publique. Face à la crise sanitaire, s'en souvenir pourrait être utile au gouvernement.

Remis au Premier ministre le 18 mars 2021, le rapport de la commission sur l'avenir des finances publiques préconise de réduire drastiquement les dépenses publiques pour faire face à la dette publique que la crise épidémique n'a fait qu'aggraver. À l'image de Margaret Thatcher, le rapport assène sur 68 pages : « There is no alternative. » L'hypothèse de l'annulation de tout ou partie de la dette est soigneusement et rapidement évacuée : « L'effet signal d'une annulation de la dette serait désastreux et risquerait de ruiner notre crédit. » Ici, le double sens des mots ne manque pas de malice puisqu'en réalité c'est bien notre crédit qui nous ruine toute marge de manœuvre politique. Quoi qu'il en soit, pour renforcer sa position, le rapport ajoute que la France n'a réalisé « aucun défaut depuis plus de deux siècles ». Sans doute le sujet de la dette publique n'était-il pas suffisamment important pour que les experts autoproclamés ne se donnent la peine de traiter avec sérieux l'histoire de la dette publique, et enfin l'utiliser. S'ils l'avaient fait, cela leur aurait évité le ridicule d'écrire une erreur si grossière et de proposer pour la énième fois « une nouvelle stratégie pour nos finances publiques ». L'histoire de France regorge d'épisodes durant lesquelles l'État a utilisé différentes méthodes pour régler, et annuler, sa dette publique. Eu égard à la gravité de la situation actuelle, une étude attentive de ces différentes méthodes de résolution de la dette publique, de leurs succès et de leurs échecs, pourrait être très utile au gouvernement destinataire du rapport, mais plus généralement aux citoyens qui méritent une information exacte.

À cet égard, l'exemple du traitement de la dette publique après la Première Guerre mondiale inflige un singulier revers à la démonstration de la commission présidée par Jean Arthuis. Contrairement à ce que soutiennent les conseillers du gouvernement, la France, le 25 juin 1928 précisément, a rayé d'un trait de plume législative 80 % de sa dette publique en divisant la valeur du franc par cinq. La méthode est complexe mais, schématiquement, en réduisant la valeur du franc, l'État réduisait mécaniquement la valeur de la dette exprimée en francs. Autrement dit, il l'annulait en grande partie. Au-delà de l'aspect technique, ce qui est particulièrement instructif pour les temps présents est le fait que de 1918 à 1926, l'annulation d'une partie de la dette était présentée comme une folie, au motif qu'il fallait absolument garder la « confiance » des créanciers de la France, sans quoi elle ne pourrait plus se financer.

Sans tabou

Tous les gouvernements, de droite comme de gauche, s'appliqueront donc à mener une politique de réduction des dépenses publiques au motif qu'elle était, selon eux, la seule possible. Loi du 10 août

1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, décret du 17 février 1923 relatif au Comité supérieur d'enquête chargé de proposer des mesures susceptibles de réduire les dépenses de l'Etat : les textes se succèdent. Le ministre des Finances d'alors, Frédéric François-Marsal (ancien banquier), est sans tabou dirait-on aujourd'hui : «Le problème financier, dans son ensemble, aspect budgétaire, aspect de trésorerie, aspect international, exige donc, à tous les titres et tout d'abord, une compression énergique des dépenses. Tout service inutile doit être supprimé. Tout fonctionnaire dont la présence n'est pas indispensable doit disparaître... Toute indolence, toute gabegie doivent être réprimées avec la plus extrême rigueur.» (Chambre des députés, 29 mars 1920). Cette position est largement partagée : «On a beaucoup parlé, ces temps-ci, d'économies. Je suis le premier à proclamer qu'il y a trop de fonctionnaires, beaucoup trop. Il est à désirer qu'on en réduise le nombre. Mais il faudrait exiger d'eux, en retour, un peu plus de travail, un peu plus de tenue, un peu plus de dignité...» (Georges Mandel, Chambre des députés, 28 février 1924) Le vocabulaire est étonnant de modernité : «Une politique qui tend à réaliser dans les services publics les économies nécessaires et je l'appellerai une politique de réformes.» (Jean Imbart de la Tour, Sénat, 21 mai 1920). L'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924 ira même jusqu'à permettre au gouvernement de procéder à «toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies».

Cette politique de la réforme sera bien menée. Par exemple, 110 000 postes de fonctionnaire seront supprimés entre 1921 et 1923. Mais cela ne résoudra rien, la dépense publique restera élevée, parce que c'est bien la dette publique qui explique la dépense. En 1923, le service de la dette engloutit environ la moitié de tous les impôts collectés. La dette est bien plus gourmande que les fonctionnaires. À ceux qui oseraient évoquer l'annulation d'une partie de la dette, on répond que seul l'équilibre budgétaire compte. «Il nous faudra inspirer la confiance, montrer que nous en sommes dignes, montrer que des hommes comme nous, des républicains de gauche sont de bons administrateurs. [...] Nous devons appliquer les principes sans lesquels il n'y a pas d'Etat solide, et, en particulier, le principe de l'équilibre budgétaire», dira Edouard Herriot avant d'accéder au pouvoir en 1924.

Entêtement

Seulement, cet entêtement du remboursement de la dette ne parviendra pas à atteindre ses objectifs. En dépit de tous les efforts pour supprimer les services publics et les postes de fonctionnaire, la dette n'a pas pu être remboursée pour la simple raison qu'elle était trop importante. Et ce n'est qu'au bord du gouffre financier, après avoir comprimé sans succès la société française pendant des années, que le gouvernement Poincaré s'est finalement résolu à admettre que pour sauver sa monnaie, l'Etat devait annuler une partie de sa dette, ou plus précisément une partie de la valeur de cette dette. Article 2 de la loi monétaire du 25 juin 1928 : la valeur du franc est divisée par cinq, celle de la dette publique avec. Les années suivantes seront celles du répit financier.

Que l'annulation de la dette publique suivant la crise épidémique soit une solution ou non, il revient à un débat éclairé de permettre aux citoyens d'en décider. Si les ressemblances entre les discours des années 1920 et 2020 sont troublantes, on ne peut pourtant pas en déduire à la légère la nécessité d'employer les mêmes méthodes. Mais au moins que ceux qui se prétendent experts de la dette publique étudient sérieusement leur sujet sans faire l'impasse sur l'histoire financière de la France. Les conséquences d'une annulation de la dette publique sont lourdes, celles de son remboursement acharné aussi.

Séance 4. La préparation de la loi de finances

Document 1. F.-R. de Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, Le Normant, 1816, p. 57-58.

Document 2. Éléments sur le Royaume-Uni.

Document 3. Éléments sur la République fédérale d'Allemagne.

Document 4. Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du PLF.

Document 5. Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner, « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 3, n° 2.

Documents 6 à 10. Le Haut conseil des finances publiques :

- Articles 11, 12 et 13 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.
- Avis HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.
- Avis HCFP n° 2019-3 du 27 septembre 2019 relatif aux PLF et PLFSS pour 2020
- Avis HCFP n° 2020-2 du 22 avril 2020 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.
- Avis HCFP n° 2020-4 du 8 juin 2020 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.
- Avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.
- Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques du 4 mai 2021.

Document 11. Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques du 4 mai 2021.

Document 1. F.-R. de Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, 1816, p. 57 et s.

Règle générale : le budget doit être fait par un ministère (= un gouvernement) et non par la Chambre des députés, qui est le juge de ce budget. Or, si elle faisait le budget, elle ne pourrait demander compte de son propre ouvrage ; et le ministère refuserait d'être responsable dans la partie la plus importante de l'administration. Or, si elle fait le budget, elle ne peut demander compte de son propre ouvrage ; et le ministère cesse d'être responsable dans la partie la plus importante de l'administration : ainsi les éléments de la constitution sont déplacés.

Mais (l)es déviations de la ligne constitutionnelle, (l)es agitations (...) proviennent, comme tout le reste dans la dernière session, de la lutte du ministère contre la majorité. Que le ministère consente à retourner aux principes, et le budget convenu d'avance entre lui et la majorité passera sans altercations : les choses reprendront leur cours naturel ; et l'on sera étonné du silence avec lequel les affaires marcheront en France.

Document 2. Éléments sur le Royaume-Uni.

Outre-Manche, et sans que cela soit prévu au sein d'une Constitutionnelle formelle ni au reste d'une loi, l'initiative budgétaire est l'apanage des organes exécutifs.

Dans le cadre de la *Treasury*, la direction du budget détermine les grandes lignes de la discussion des demandes de crédits des ministères pour l'année à venir. Elle définit la stratégie budgétaire ainsi que l'élaboration d'un calendrier pour la préparation des estimations des recettes et dépenses. Certaines de ces dernières sont effectuées sans autorisation annuelle, comme la liste civile, le service de la dette publique ou encore le traitement de certains fonctionnaires. Cette phase s'achève en novembre, puis des négociations interministérielles s'opèrent. Pour sa part, le premier ministre n'intervient guère dans la procédure budgétaire, ce qui diverge des situations allemande et française.

Présidé par le chancelier de l'échiquier, le Comité des dépenses du cabinet approuve le projet de budget, puis l'ensemble du cabinet se prononce. Ces estimations (*estimates*) sont censées être exposées à la Chambre des communes en février durant trois jours ou demi-journées.

Les mesures fiscales prévues dans le budget font l'objet d'un autre projet de loi en juin (*finance act*), même si la perception de la plupart des ressources (hormis l'impôt sur le revenu notamment) ne nécessite point le vote annuel d'une loi.

Votée sans débat, la loi d'appropriation (*appropriation act*) autorise les dépenses entre la fin du mois de juillet et le début du mois d'août.

La vocation de l'*Office for budget responsibility*, indépendant de la *Treasury*, consiste à faire respecter la règle d'or des finances publiques depuis 2011¹. C'est sur le fondement de ses travaux que l'exécutif publie au début de chaque législature les prévisions macroéconomiques et budgétaires sur cinq ans.

Par la suite, seuls trois jours (ou six demi-journées) sont dédiés à l'examen du budget à la Chambre des communes et le droit d'amendement des parlementaires est très limité en cette matière, particulièrement à la main du cabinet. La situation contraste assez nettement avec les démocraties parlementaires d'Europe continentale. Jèze observait jadis « qu'en droit positif anglais, *le budget n'a pas de signification juridique pour une importante partie de son contenu*. Pour cette partie, ajoutait-il, il n'est qu'une évaluation arithmétique, d'ordre financier, faite par le gouvernement seul »².

Document 3. Éléments sur la République fédérale d'Allemagne.

Comme en France ou dans le monde anglosaxon, la préparation du budget constitue une prérogative exclusive de l'exécutif. Ce monopole gouvernemental de l'initiative en matière de lois budgétaires est, comme ailleurs dans les pays démocratiques, justifié par le besoin de l'expertise de l'administration pour préparer le projet de budget ainsi que par l'importance du contrôle parlementaire en matière financière. La complexité des budgets modernes rend irremplaçable la vision d'ensemble de la technocratie administrative pour rassembler les informations dont le gouvernement a besoin pour adopter le projet de budget. La possibilité d'un contrôle parlementaire efficace à la fin du cycle budgétaire explique aussi la confiance initiale faite au gouvernement pour proposer un budget concrétisant la politique qu'il conduit. À l'instar du Royaume-Uni, le monopole de l'exécutif en matière d'initiative budgétaire représente la contrepartie de son investiture par la majorité parlementaire en lui donnant l'autonomie politique nécessaire à la mise en œuvre de son programme d'action.

Ce monopole de l'exécutif pour préparer le projet de budget n'est pas directement inscrit dans la Loi fondamentale. Cependant, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE 70, 324 [357]) l'a déduit d'une formulation de l'article 113 I 1 LF qui évoque la préparation gouvernementale du projet de budget. Contrairement aux lois ordinaires qui peuvent être proposées aussi bien par le *Bundestag*, le *Bundesrat* ou le gouvernement fédéral, les lois budgétaires ne peuvent donc émaner que de l'exécutif. Ce monopole de l'initiative s'étend à toutes les lois budgétaires et textes apparentés (loi budgétaire initiale, loi budgétaire rectificative, plan financier...). Malgré certaines théories doctrinales tendant à radicaliser l'étendue de ce monopole sur le modèle britannique, il n'empêche pas les parlementaires d'exercer leur droit d'amendement lors de la discussion budgétaire. En pratique, ils se révèlent bien moins nombreux qu'en France.

Cette exclusivité pour préparer les projets de budget entraîne pour le gouvernement deux obligations : celle de préparer chaque année un budget pour l'année à venir et celle d'aider le Parlement à adopter à temps le budget à venir, c'est à dire avant le début de la nouvelle année civile (article 110 II LF). Cette obligation de préparer chaque année un projet de budget n'interdit pas au gouvernement de modifier son projet de budget au cours de la discussion parlementaire, ni de le remplacer avant son adoption définitive par un autre projet de budget.

Au départ de la nouvelle année budgétaire le 1^{er} janvier, le nouveau budget doit donc pouvoir être exécuté. L'État fédéral ne peut pas fonctionner sans budget prévoyant et autorisant les recettes et dépenses de ses administrations. Ce souci d'adopter rapidement le budget se retrouve dans la

¹ Son président et deux de ses membres sont nommés par le chancelier de l'échiquier avec l'accord de la Commission du trésor de la Chambre des communes.

² *Cours de science des finances*, 1922, p. 28.

transmission simultanée du projet de budget au *Bundestag* et au *Bundesrat* ainsi que dans le délai réduit dont dispose le *Bundesrat* pour examiner le projet de budget. En effet, par dérogation à la procédure législative ordinaire qui donne la priorité au *Bundesrat* (article 76 II LF), le projet de budget est remis après son adoption par le gouvernement en même temps au *Bundestag* et au *Bundesrat* en vue de sa délibération (article 110 III LF et § 30 BHO), alors qu'en France une priorité d'examen est reconnue à l'Assemblée nationale en matière financière en raison de sa légitimité démocratique supérieure.

Généralement, le dépôt par le gouvernement d'un projet de budget et du plan financier correspondent au dépôt en parallèle au Parlement d'une loi d'accompagnement (*Haushaltsbegleitgesetz*). La loi budgétaire ne pouvant contenir que des dispositions strictement budgétaires, les dispositions matérielles, c'est-à-dire ne s'identifiant ni aux ressources, ni aux charges, nécessitent l'adoption en parallèle d'une loi ordinaire (article 110 IV LF). Même si aucune disposition ne l'y contraint, la loi d'accompagnement est aussi traditionnellement d'initiative gouvernementale.

Document 4. Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du PLF.

1. A la fin du mois de janvier, je vous réunirai pour présenter, avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre des solidarités, de la santé et de la famille et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte-parole du Gouvernement, notre stratégie d'ensemble en matière de finances publiques telle qu'elle résulte du programme de stabilité.

Ce séminaire gouvernemental sera l'occasion de faire le point sur la situation des finances de l'Etat et des comptes sociaux. Il nous permettra d'identifier des mesures permettant de contribuer à la réalisation de nos objectifs pluriannuels en matière de redressement et de diminution de la rigidité de la dépense. A l'issue de ce séminaire, je vous adresserai une lettre de cadrage fixant des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques.

2. Au cours des mois de février et mars se déroulera une phase d'examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets concrets de réforme et des économies qui leur sont associées.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec chacun d'entre vous des réunions d'économies structurelles, qui permettront d'examiner les projets de réforme des différentes politiques publiques et d'en tirer les conséquences en termes de crédits, d'effectifs et de recrutements.

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat piloteront conjointement, dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) pour 2005, un exercice complémentaire portant sur le fonctionnement de l'Etat, en vue d'identifier des mesures permettant de dégager des gains de productivité.

Vos services rencontreront la direction du budget lors de réunions budgétaires pour instruire vos demandes de crédits qui intégreront les prescriptions de la lettre de cadrage. L'ensemble de vos crédits exprimé au premier euro sera alors examiné, ainsi que vos effectifs et vos objectifs de recrutements. Ces réunions seront également l'occasion de valider la nomenclature budgétaire au niveau le plus fin.

3. Au mois d'avril, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire me communiquera les éléments ressortant de l'instruction conjointe que vous aurez effectuée. J'organiserai des réunions de restitution afin d'examiner avec vous les économies structurelles à mettre en œuvre et d'apprécier vos propositions budgétaires par rapport au cadrage d'ensemble. L'évolution des dépenses fiscales afférentes à chaque mission sera prise en compte.

Je vous adresserai, à l'issue de ce cycle de réunions, les lettres arrêtant vos plafonds en crédits, à partir de la nomenclature en missions, et en effectifs, ainsi que les principales réformes structurelles à mettre en œuvre. Ces lettres seront transmises aux commissions des finances des deux assemblées.

Courant mai, un cycle de réunions se tiendra entre vos services et la direction du budget pour arrêter la répartition par programme des plafonds de crédits arrêtés. Ces réunions devront être conclusives afin que la répartition des crédits puisse être arrêtée avant la fin du mois de juin.

4. La dernière étape de la procédure budgétaire sera consacrée à compter du mois de mai aux travaux relatifs à la performance et à la finalisation des documents budgétaires à destination du Parlement.

Après des réunions entre vos services et la direction du budget, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire organiseront avec vous des conférences de gestion publique. Elles auront pour objet de finaliser la liste des objectifs et indicateurs du projet de loi de finances et de fixer les cibles de résultats à atteindre en 2006, compte tenu des stratégies pluriannuelles arrêtées pour chaque programme. Il sera tenu le plus grand compte des propositions qu'aura formulées le Parlement sur les avant-projets annuels de performances transmis à l'automne dernier.

La liste des missions et programmes telle que je l'ai arrêtée sera communiquée au Parlement au moment du débat d'orientation budgétaire. Sera également communiquée au Parlement la liste des objectifs et indicateurs retenus. Ce débat sera l'occasion d'un premier rendez-vous avec la représentation nationale sur la stratégie de finances publiques et les grandes orientations du budget en préparation.

Les mois de juillet et d'août seront consacrés à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification de vos crédits et à la présentation de l'ensemble de vos projets annuels de performances.

Document 5. Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner, « La budgétisation aux États-Unis », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 3, n° 2.

(...) Le processus budgétaire de l'administration fédérale des États-Unis est différent de celui des autres pays membres de l'OCDE. La raison en est la division rigoureuse des pouvoirs qui caractérise le régime constitutionnel américain de même qu'un long parcours historique marqué par l'ajout successif de nouvelles institutions. Le processus budgétaire présidentiel a commencé à se développer au début du siècle précédent. Il a été codifié pour la première fois en 1921 dans une loi intitulée Budget and Accounting Act, laquelle exigeait que le Président soumette au Congrès un budget pour le gouvernement et créait le Bureau of the Budget, devenu depuis l'Office of Management and Budget (OMB). Dans les années 70, le Congrès a modifié son propre processus budgétaire au moyen d'une loi intitulée Congressional Budget and Impoundment Control Act. Adoptée en 1974, cette loi créait la résolution budgétaire du Congrès et établissait le Congressional Budget Office (CBO).

(...) Le style du Président joue également un grand rôle. Si le Président est prêt à s'impliquer, les départements ont tendance à tenir compte des concessions que le Président est prêt à faire dans le cadre des discussions personnelles avec les secrétaires en réaction à un appel ultérieur. Si le style du Président consiste à déléguer les décisions budgétaires, s'écarter (de façon importante) des objectifs fixés par l'OMB devient plus risqué. L'OMB pourrait pénaliser les départements concernés en leur octroyant un budget inférieur à ce qu'il aurait octroyé autrement ; de plus, un appel est peu susceptible de porter fruit et peut même aboutir à une diminution de l'affectation initiale.

Encadré 3. **Calendrier de l'établissement du budget**

Avril	<i>Lettre de directives d'avril.</i> L'OMB envoie une lettre aux départements dans laquelle il précise le niveau de financement général et met en relief les enjeux principaux sur le plan de la gestion et des programmes.
Juin/juillet	<i>Examen du printemps.</i> L'OMB émet des directives détaillées (circulaire A-11) sur l'information que les agences doivent inclure dans la présentation de leur budget.
Juillet/septembre	Les départements préparent leurs demandes budgétaires et les soumettent à l'OMB.
Octobre/novembre	<i>Examen de l'automne.</i> Les décisions de l'OMB sur les budgets totaux sont communiquées aux départements.
Novembre/ décembre	Processus des appels. Les décisions finales sont rendues par le Président.
Décembre/janvier	L'OMB et les départements mettent la dernière main aux documents budgétaires.
Avant le premier mardi de février	Le budget du Président est transmis au Congrès.

Document 6. Le Haut conseil des finances publiques – extraits de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Article 11

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. ^[L1] Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend dix membres : ^[L1] 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ; 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 ; ^[L1] 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. Il ne peut exercer de fonctions publiques électives.

Article 12

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. 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 13

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. 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 14

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.

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 15

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.

Article 16

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 17

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. Il rend public son avis 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.

Document 7. Haut conseil des finances publiques. Avis n° 2019-3 du 27 septembre 2019 relatif aux PLF et PLFSS pour 2020.

Le Haut Conseil considère que la prévision de croissance du Gouvernement est atteignable pour 2019 et plausible pour 2020. Il souligne que cette prévision ne prend pas en compte l'éventualité d'un Brexit sans accord et ses conséquences sur la croissance française.

Le Haut Conseil estime que les prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale retenues par le Gouvernement pour 2019 sont cohérentes avec les informations disponibles. Elles sont raisonnables pour 2020.

En matière de finances publiques, le Haut Conseil considère que les prévisions des prélèvements obligatoires pour 2019 et 2020 sont cohérentes avec le scénario macroéconomique retenu. Il estime que la prévision d'évolution des dépenses publiques pour 2019 et 2020 est plausible. La charge

d'intérêts pourrait être inférieure à celle prévue. À l'inverse, des risques pèsent sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne et l'évolution des dépenses locales. Au total, le Haut Conseil considère que la prévision de solde public nominal pour 2019 et 2020 (respectivement -3,1 et -2,2 points de PIB) est plausible.

Le Gouvernement prévoit pour 2019 une réduction de 0,1 point de PIB du déficit structurel, qui s'établirait à 2,2 points de PIB. Par rapport à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 (LPFP), l'écart de solde structurel prévu s'élèverait respectivement à - 0,1 point en 2018 et - 0,3 point en 2019. Le Haut Conseil signale qu'un tel écart est très proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 (- 0,25 point en moyenne sur deux ans).

En 2020, le déficit structurel serait encore de 2,2 points de PIB, contre 1,6 point dans la LPFP. Le Haut Conseil relève en conséquence que le Gouvernement présente un article liminaire du projet de loi de finances qui s'écarte fortement de la trajectoire de la loi de programmation en vigueur. Un tel choix pose un problème de cohérence entre le PLF 2020 et la LPFP et affaiblit la portée de l'exercice de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques.

Document 8. Haut conseil des finances publiques. Avis n° 2020-2 du 22 avril 2020 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

Le Gouvernement a saisi le Haut Conseil conjointement sur le programme de stabilité et sur un deuxième projet de loi de finances rectificative (2^{ème} PLFR) le 9 avril 2020, puis a procédé à deux saisines rectificatives les 10 et 14 avril afin de tenir compte de nouvelles informations survenues dans l'intervalle.

L'incertitude exceptionnellement élevée résultant de la crise sanitaire entraînée par l'épidémie de Covid 19 affecte toutes les prévisions macroéconomiques et oblige à les réviser fréquemment.

Le Haut Conseil note que l'hypothèse de l'impact sur le PIB des mesures de restriction des déplacements et de l'activité retenue par le Gouvernement (-3 points de PIB par mois) est cohérente avec les estimations récentes portant sur le premier mois de confinement et que le scénario présenté est construit sur une durée de confinement de huit semaines.

Le Haut Conseil constate que ce scénario économique repose sur l'hypothèse forte d'un retour assez rapide à la normale de l'activité, au-delà du 11 mai. Il suppose en particulier que les mesures de politique économique prises pour faire face à la crise permettront de préserver l'appareil productif et que la demande, tant intérieure qu'étrangère, ne portera pas de séquelles durables de la crise.

Au total, le Haut Conseil relève que, si cette hypothèse forte ne se réalisait pas, la chute d'activité pourrait se révéler supérieure encore à celle de -8 % en 2020 prévue par le Gouvernement.

Le Haut Conseil souligne que les fortes incertitudes qui portent sur les prévisions macroéconomiques affectent le scénario de finances publiques présenté dans le 2^{ème} PLFR, notamment s'agissant des recettes fiscales et sociales. Des risques significatifs pèsent également sur le montant des dépenses, résultant en particulier des dispositifs nouveaux mis en place ou de ceux qui pourraient être prochainement décidés pour faire face à la crise. Dès lors, le déficit public pourrait être plus dégradé que prévu par le 2^{ème} PLFR (-9 points de PIB).

Le Haut Conseil note que le déficit structurel pour 2020, tel qu'estimé par le Gouvernement, serait identique à celui de 2019. La signification qui s'attache à cette évaluation dans le contexte actuel est néanmoins très limitée. L'évaluation du déficit structurel pourrait être remise en cause par la suite si certaines des dépenses liées à la crise sanitaire étaient pérennisées et si l'évaluation du PIB potentiel devait être revue à la baisse.

Le Haut Conseil relève qu'après une hausse quasi ininterrompue entre 2008 et 2019, le ratio de dette, qui atteignait 98 points de PIB en 2019, augmenterait fortement en 2020 pour atteindre 115 points de PIB.

Document 9. Haut conseil des finances publiques. Avis n° 2020-4 du 8 juin 2020 relatif au troisième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020.

L'incertitude élevée résultant de la crise sanitaire entraînée par l'épidémie de Covid 19 amène de fréquentes révisions des prévisions macroéconomiques et des réponses apportées par le Gouvernement en termes de politiques et de finances publiques. Le Haut Conseil est ainsi appelé, pour la troisième fois en moins de trois mois, à rendre un avis sur un projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020.

Le Haut Conseil note que le scénario du Gouvernement ne suppose plus, contrairement à celui présenté dans le précédent PLFR, un retour rapide à la normale de l'activité, mais prévoit que l'activité restera au second semestre nettement en dessous de son niveau de la fin 2019.

En conséquence, il considère prudente la prévision du Gouvernement d'un recul de l'activité de 11 % en 2020. Une poursuite de l'évolution favorable du contexte sanitaire et une utilisation plus forte au second semestre que retenu dans les hypothèses du gouvernement de l'épargne contrainte accumulée par les ménages pourraient conduire à une récession moins marquée.

Le Haut Conseil estime que l'emploi pourrait être un peu plus élevé que prévu par le Gouvernement, mais l'inflation, à l'inverse, un peu plus basse.

Le Haut Conseil note que la prévision de déficit du Gouvernement s'établit à 11,4 points de PIB, un niveau jamais atteint depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La dégradation du déficit par rapport au précédent PLFR résulte de nouvelles dépenses, de la forte révision des hypothèses macroéconomiques et de prévisions plus réalistes pour certaines dépenses décidées auparavant.

Le Haut Conseil relève que des évolutions macroéconomiques plus favorables pourraient limiter le creusement du déficit public. En sens contraire, il souligne qu'une partie des mesures présentées comme des mesures de trésorerie pourrait finalement avoir un impact sur le déficit dès cette année et que toutes les mesures de soutien de l'activité annoncées par le Gouvernement, notamment certains plans sectoriels de relance, n'ont pas été traduites dans ce PLFR.

Il relève que le déficit structurel pour 2020, tel qu'estimé par le Gouvernement, serait identique à celui de 2019 (2,2 points de PIB) et s'écarterait significativement de la loi de programmation. Le déficit structurel pourrait en outre se révéler plus élevé que prévu dans ce 3^{ème} PLFR. En effet, certaines des dépenses liées à la crise sanitaire, considérées comme temporaires par le Gouvernement, pourraient être prolongées au-delà de 2020. Par ailleurs, l'évaluation du PIB potentiel risque d'être revue à la baisse en raison de possibles pertes de capital humain entraînées par la hausse du chômage et des conséquences de la hausse prévisible des faillites d'entreprises et de la baisse des investissements sur les capacités de production ainsi que de l'impact sur la productivité de la mise en œuvre durable des mesures de protection sanitaire.

Le Haut Conseil constate que la prévision du ratio de la dette publique au PIB est révisée de plus de 5 points par rapport au précédent PLFR et de 22 points par rapport à la loi de finances initiale. Ce ratio dépasserait ainsi 120 points de PIB à la fin de l'année 2020. Cette hausse massive, qui s'ajoute à une croissance quasi ininterrompue depuis 10 ans, fragilise la soutenabilité à moyen terme des finances publiques de la France et appelle une vigilance particulière.

Document 10. Haut conseil des finances publiques. Avis n° HCFP-2021-3 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement de l'article liminaire du premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021. Il souligne à nouveau les délais très contraints dans lesquels il doit rendre son avis sur les prévisions macroéconomiques et de solde structurel du PLFR. Initialement de cinq jours, le délai d'examen du Haut Conseil a été réduit à moins de trois jours à l'issue de la saisine rectificative.

Le Haut Conseil note que la prévision de croissance du Gouvernement pour 2021 (+ 5 %) est inchangée par rapport à celle figurant dans le programme de stabilité d'avril dernier. Dans un contexte d'incertitude qui demeure élevée et au regard des dernières informations conjoncturelles, le Haut Conseil estime que cette prévision de croissance est réaliste.

Il considère par ailleurs que les prévisions d'emploi et de masse salariale sont plutôt prudentes. L'inflation pourrait également se révéler un peu supérieure à la prévision du PLFR.

Le Haut Conseil relève que les prévisions de recettes, dépenses et solde pour 2021 des administrations publiques sont révisées et prennent notamment en compte le prolongement de certains dispositifs de soutien. Il note que le déficit public s'établirait à 9,4 points de PIB en 2021, en dégradation de 0,2 point par rapport à 2020, en dépit du rebond de croissance attendu. La révision du scénario de finances publiques depuis le programme de stabilité d'avril 2021 n'a pas conduit à revoir le scénario macroéconomique.

Aux termes de la loi organique du 17 décembre 2012, le Haut Conseil doit se prononcer sur la cohérence de la trajectoire de solde structurel retenue dans le PLFR pour 2021 avec celle de la loi de programmation en vigueur, celle du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022.

Le Haut Conseil relève une nouvelle fois que la loi de programmation de janvier 2018 constitue une référence dépassée, qu'il s'agisse du scénario macroéconomique ou de finances publiques.

Au-delà des difficultés d'interprétation du niveau et de l'évolution du solde structurel, notamment en raison du traitement différencié dans l'enregistrement des mesures de soutien entre 2020 et 2021 (de temporaires à structurelles), le Haut Conseil constate que le solde structurel présenté dans ce cadre par le Gouvernement se dégraderait de 5 points entre 2020 et 2021 pour s'établir à - 6,3 points de PIB en 2021. Le solde structurel prévu en 2021 serait ainsi dégradé de 5,1 points par rapport à celui inscrit dans la loi de programmation de janvier 2018.

Le Haut Conseil relève que les données présentées dans ce PLFR témoignent de la situation très dégradée des finances publiques de la France en 2021. Selon la prévision du projet de loi de finances rectificative, le ratio de dette publique augmenterait de 20 points de PIB entre 2019 et 2021, pour atteindre plus de 117 points de PIB. Alors que le niveau de déficit devrait s'établir en 2021 à un niveau plus élevé qu'en 2020, le chemin de résorption du déficit et la soutenabilité des finances publiques constituent des enjeux centraux de la stratégie financière de la France et appellent la plus grande vigilance.

Document 11. Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives au HCFP et à l'information du Parlement du 4 mai 2021.

Consultez le dossier législatif de cette proposition de loi organique sur les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'objet de la présente proposition de loi est de compléter les dispositions figurant dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. En effet, certaines dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques, à sa composition, à ses compétences ou à ses règles de fonctionnement ainsi qu'à l'information du Parlement, n'ont pas de caractère organique et doivent pour cette raison figurer en loi ordinaire, comme le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion d'en juger dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012. Il est également nécessaire d'opérer des coordinations avec les nouvelles dispositions relatives à l'information du Parlement sur les finances publiques qu'il est proposé d'introduire dans la loi organique.

L'article 1er de la proposition de loi comporte les dispositions actuellement prévues par l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, relatives à la composition du Haut Conseil des finances publiques dont le Conseil constitutionnel a jugé qu'elles n'avaient pas de caractère organique.

L'article 2 de la proposition de loi reprend les dispositions de l'article 20 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 qui prévoient que 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.

L'article 3 de la proposition de loi reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 21 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 qui prévoient que le Haut Conseil des finances publiques établit et rend public son règlement intérieur et que ledit règlement intérieur doit préciser les conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions.

Enfin, l'article 10 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques propose d'élever au rang organique les dispositions de l'article 12 de la loi de règlement pour 2007 prévoyant qu'une annexe au projet de loi de finances de l'année récapitule l'ensemble des dispositions fiscales adoptées depuis le projet de loi de finances de l'année précédente. En conséquence, l'article 4 de la présente proposition de loi abroge les dispositions du I de l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

Séance 5. L'examen parlementaire de la loi de finances

Document 1. Article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Document 2. Article 6 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, mai 2018.

Document 3. Article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Document 4. Article 47 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Document 5. Jean-Louis Pezant, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *RFSP*, Vol. 31, n° 1, 1981, p. 168 et s.

Document 6. CC, décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, cons. 13.

Document 7. Gilles Carrez, *Rapport n° 4546*, 22 février 2017, p. 96-97.

Document 8. Amendement gagé hors PLF.

Document 9. Amendement parlementaire au PLF recevable car il ne modifie pas le montant des crédits de la mission.

Document 10. Amendement parlementaire au PLF créant une nouvelle mission mais recevable.

Document 11. Amendement adopté.

Document 12. Amendement déposé par le Gouvernement en vue de lever le gage.

Document 13. Amendement déposé par le Gouvernement en vue de prendre en compte à l'article d'équilibre les évolutions intervenues durant les débats.

Document 14. Compte rendu des débats, Assemblée nationale, 2e séance du 9 février 2023.

Document 15. Alexis Fourmont, « La tentation de la justice retenue. À propos du contrôle de la condition de recevabilité financière des initiatives parlementaires de l'article 40 », *Blog Jus Politicum*, juin 2023.

Document 1. Article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Document 2. Article 6 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, mai 2018.

L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, le mot : « quarante » est remplacé par le mot : « vingt-cinq » ;

2° Au troisième alinéa, le mot : « soixante-dix » est remplacé par le mot : « cinquante » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les commissions permanentes de chaque assemblée entendent les membres du Gouvernement sur l'exécution de la loi de finances. »

Document 3. Article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Document 4. Article 47 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

Document 5. Jean-Louis Pezant, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *RFSP*, Vol. 31, n° 1, 1981, p. 140-171.

Le contrôle de sa recevabilité nous paraît caractérisé par la multiplicité des interventions auxquelles il est susceptible de donner lieu, les difficultés que recèle encore sa mise en œuvre et l'importance du contrôle juridictionnel dont il fait objet.

(...) La première incertitude concerne le sens même qu'il convient de donner aux dispositions constitutionnelles servant de fondement au contrôle de la recevabilité financière, cette interprétation commandant évidemment toute la conception du système Or dès origine chaque assemblée a choisi sa propre interprétation.

Il peut en effet y avoir deux lectures de article 40 de la Constitution : ou bien - et c'est la thèse de l'Assemblée nationale - les termes « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables » signifient que ces initiatives ne doivent pas être reçues lorsqu'elles se manifestent, ce qui implique un contrôle au stade du dépôt ; ou bien - et c'est l'interprétation du Sénat tout au moins pour les amendements – l'irrecevabilité ne doit s'apprécier qu'une fois l'initiative connue, lorsqu'elle s'est matérialisée dans un texte imprimé et distribué Le choix entre ces deux interprétations est évidemment fondamental. Il l'est en pratique car, on le verra plus loin, les conséquences pour l'initiative parlementaire de l'application de l'un ou l'autre système sont très différentes Il l'est aussi sur le plan des principes, dans la mesure où il commande véritablement toute une philosophie de la conception et de l'application de l'article 40 : ou bien cette disposition constitutionnelle, considérée en quelque sorte comme « d'ordre public », s'impose à toutes les initiatives et notamment oblige le gouvernement à l'invoquer quelle que soit l'appréciation de fond qu'il peut porter sur le contenu même de l'initiative ; ou bien la disposition n'a qu'une sorte de caractère supplétif et laisse au gouvernement une importante marge de manœuvre donnant lieu en fait à une sorte de « contrôle d'opportunité ». Ainsi, dès 1959, les choix de chaque assemblée - traduits dans leur règlement par des dispositions différentes ayant reçu le même aval du Conseil constitutionnel - marquaient le caractère incertain de la signification à donner à une disposition essentielle servant de fondement au contrôle de la recevabilité. (...)

Un régime inégal

Il était de même inévitable que le soin laissé à chaque assemblée d'appliquer, par la voie de ses dispositions réglementaires propres, les prescriptions de nature constitutionnelle et organique en matière de recevabilité se traduise par un certain nombre de différences. (...)

On peut également relever que le régime retenu au sein de chaque assemblée pour l'examen de la recevabilité financière des propositions de loi aboutit à leur appliquer un régime différent de celui des amendements, alors que le texte constitutionnel (l'article 40 C) selon lequel doit s'apprécier la recevabilité de ces deux types initiative est bien évidemment identique Il y a dans ce cas inégalité de traitement entre les initiatives selon leur forme.

(...) le Conseil intervient comme juge d'appel en dernier ressort des décisions des organes parlementaires compétents en matière de recevabilité.

Document 6. CC, décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, cons. 13.

13. Considérant, en effet, qu'aux termes de l'article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ; que, si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour

chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ;

Document 7. Gilles Carrez, *Rapport n° 4546, 22 février 2017, p. 96-97.*

5. Les dispositions relatives à l'expérimentation d'une charge publique

Il convient de signaler la recevabilité d'une forme particulière de charge facultative, celle résultant d'une initiative parlementaire prévoyant une expérimentation autorisée ou menée par l'État.

Il s'agit d'une jurisprudence audacieuse et propre à l'Assemblée nationale, guidée par la volonté de permettre aux parlementaires de faire usage des dispositions constitutionnelles relatives à la réalisation d'expérimentations législatives et réglementaires : l'article 37-1 de la Constitution dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental », tandis que l'article 72 dispose que « les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

En application de cette jurisprudence que le Conseil constitutionnel n'a pas encore confirmée, il est possible de proposer par voie parlementaire une expérimentation pouvant conduire à la création ou l'aggravation d'une charge publique à titre expérimental, sous plusieurs conditions cumulatives strictement interprétées :

- l'expérimentation doit être autorisée ou assurée par l'État, et de sa propre initiative, même si l'amendement concerne une expérimentation locale : l'amendement ne peut pas contraindre l'État à mettre en œuvre l'expérimentation mais doit se contenter de lui en ouvrir la possibilité. En effet, seul le Gouvernement doit pouvoir décider de mettre en œuvre ou non l'expérimentation car il est le seul à pouvoir décider de créer ou aggraver une charge publique ;

- l'objet de l'expérimentation doit être défini, strictement identifiable et réalisable afin de s'assurer qu'il existe un intérêt réel à sa réalisation et qu'il ne s'agit pas uniquement d'un contournement des dispositions de l'article 40 ;

- l'expérimentation doit être limitée dans le temps et dans l'espace : elle ne peut excéder une durée de deux ou trois ans, et doit être si possible limitée à une partie du territoire – départements, régions, etc. – ou de la population concernée ;

- l'expérimentation doit enfin être réversible une fois achevée : il n'est en effet pas envisageable d'expérimenter la construction de matériels militaires, par exemple d'un porte-avions, ou le recrutement de fonctionnaires. De la même manière, le président de la commission des finances refuse toute expérimentation en matière de droits sociaux, estimant qu'il est quasiment impossible en pratique de revenir sur l'octroi de tels avantages à l'issue de la période d'expérimentation.

Le président de la commission des finances est extrêmement vigilant au respect des conditions cumulatives évoquées ci-dessus. Il n'hésite pas à déclarer irrecevables les amendements se fondant sur la jurisprudence de l'expérimentation afin de contourner de manière manifeste les dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Document 8. Amendement gagé hors PLF.

APRÈS ART. 3

N° 593

ASSEMBLÉE NATIONALE

15 juillet 2022

MESURES D'URGENCE POUR LA PROTECTION DU POUVOIR D'ACHAT - (N° 144)

Commission	
Gouvernement	

Non soutenu

AMENDEMENT

N ° 593

présenté par
M. de Courson et M. Castellani

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 3, insérer l'article suivant:

I. – Les droits au titre de la participation aux résultats de l'entreprise affectés, en application des articles L. 3323-2 et L. 3323-5 du code du travail, antérieurement au 1^{er} janvier 2022, sont exigibles, pour leur valeur au jour du déblocage, avant l'expiration des délais prévus aux articles L. 3323-5 et L. 3324-10 dudit code, sur demande du salarié.

Les sommes attribuées au titre de l'intéressement affectées à un plan d'épargne salariale, en application de l'article L. 3315-2 du code du travail, antérieurement au 1^{er} janvier 2022, sont exigibles, pour leur valeur au jour du déblocage, avant l'expiration du délai prévu à l'article L. 3332-25 dudit code, sur demande du salarié.

II. – Le salarié peut demander le déblocage de tout ou partie des titres, parts, actions ou sommes mentionnés au I entre le 1^{er} juillet 2022 et le 31 décembre 2023. Il est procédé à ce déblocage en une seule fois.

III. – Les sommes versées au salarié au titre du I ne peuvent excéder un plafond global de 15 000 €, net de prélèvements sociaux.

IV. – Les sommes mentionnées aux I et II du présent article bénéficient des exonérations prévues aux articles L. 3312-4 et L. 3315-2 ainsi qu'aux articles L. 3325-1 et L. 3325-2 du code du travail.

V. – Le présent article ne s'applique ni aux droits à participation, ni aux sommes attribuées au titre de l'intéressement affectés à un plan d'épargne pour la retraite collective prévu à l'article L. 3334-2 du même code.

VII. – L'employeur ou l'organisme gestionnaire déclare à l'administration fiscale le montant des sommes débloquées en application du présent article.

VIII. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Face une inflation galopante et une augmentation générale des prix, le budget des ménages se trouve fragilisé. Pour pallier cette situation, il apparaît nécessaire de permettre aux salariés bénéficiaires d'un dispositif d'épargne salariale (intéressement, participation, plan d'épargne entreprise) de pouvoir disposer des sommes ainsi épargnées qui sont, en principe, bloquées pendant 5 ans lorsqu'elles sont investies dans un plan d'épargne entreprise. Le dispositif de déblocage exceptionnel permettrait aux salariés concernés de retirer, au cours des années 2022-2023, tout ou partie des sommes bloquées, à l'exception de ceux qui sont placés dans un plan d'épargne retraite collectif (PERCO). Les sommes bénéficieraient d'une exonération de charges sociale et d'imposition sur le revenu. Le montant des sommes débloquées dans le cadre de ce dispositif serait limité globalement à 15 000 € au titre de chacune des années par bénéficiaire.

Document 9. Amendement parlementaire au PLF recevable car il ne modifie pas le montant des crédits de la mission.

ART. 27

N° II-AS11

ASSEMBLÉE NATIONALE

9 octobre 2022

PLF POUR 2023 - (N° 273)

Rejeté

AMENDEMENT

N ° II-AS11

présenté par
M. Guedj, M. Aviragnet, M. Delaporte et M. Califer

ARTICLE 27

ÉTAT B

Mission « Santé »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	0	0
Protection maladie	0	100 000 000
Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR)	100 000 000	0
TOTAUX	100 000 000	100 000 000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement d'appel des députés socialistes et socialistes vise à construire une véritable stratégie d'investissement dans les EHPAD.

Derrière « l'effort historique pour l'hôpital public et les EHPAD » vanté par le Gouvernement au moment de la conclusion du Ségur de la Santé, et une fois enlevés les 13 milliards d'euros de reprise de dette par la CADES, la réalité des 6 milliards d'euros d'investissement annoncés est plus que critiquable. En effet, sur ces 6 milliards d'investissement « du quotidien », le ministère des solidarités et de la santé n'a la capacité de fournir un échéancier précis de décaissement jusqu'en 2025 que pour 2,5 milliards d'euros. Pour les 3,5 milliards d'euros restants, « l'échéancier n'est pas connu ».

Financé par les fonds de relance de l'Union Européenne, le volet Investissement du Ségur de la Santé souffre donc d'un grave problème d'exécution et de suivi. Ce problème s'illustre par l'incapacité du Gouvernement à fixer dans le PAP Santé de manière pluriannuelle des objectifs chiffrés d'hôpitaux et d'EHPAD qui vont bénéficier des 6 milliards d'investissements.

Ainsi, aux pages 90, 91 et 92 du PAP transmis, il y a 3 tableaux retraçant pour les années 2023, 2024 et 2025 les indicateurs :

- « 1.1 - Nombre d'établissements de santé soutenus dans leurs investissements » du quotidien »,
- « 1.2 – Nombre de projets d'investissement dans la construction, la rénovation énergétique et la modernisation d'établissements de santé > 20 millions d'euros »
- et « 2.1 – Nombre de places construites ou rénovées en établissement d'hébergement pour personnes âgées ».

Pour ces 3 indicateurs, et pour les années à venir, le Gouvernement ne fournit que 2 cibles sur 9 potentielles : 800 établissements de santé aidés en 2023 dans leur investissement du quotidien en 2023, et 20 projets d'investissement dans la construction, la rénovation énergétique et la modernisation d'établissements de santé supérieurs à 20 millions d'euros en 2024.

Pour le reste (7 autres indicateurs), le Gouvernement indique « non déterminé ». Le Parlement n'est donc pas informé !

Ainsi pour l'indicateur 2.1, le Parlement ne saura pas quel est le nombre cumulé de places construites ou rénovées en établissement d'hébergement pour personnes âgées que se fixe le Gouvernement.

Nous tenons par cet amendement à s'opposer à cette absence de pilote dans l'avion et à demander une stratégie claire, chiffrée et adossée à un calendrier de mise en œuvre du volet Investissement du Ségur de la santé.

Tel est l'objet du présent amendement. Pour assurer la recevabilité financière de cet amendement :

- ce dernier abonde l'action 2 du programme 379 « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR) « à hauteur de 100 millions d'euros,
- prélève 100 millions d'euros sur l'action 2 du programme 183 « Protection maladie ».

Contraints par les règles de recevabilité financière prévues à l'article 40 de la Constitution, les députés socialistes et apparentés tiennent toutefois à souligner qu'ils ne souhaitent pas réduire les crédits alloués au programme 183 « Protection maladie ».

Document 10. Amendement parlementaire au PLF créant une nouvelle mission mais recevable.

AMENDEMENT

N ° II-AS5

présenté par
M. Colombani et M. Serva

ARTICLE 27

ÉTAT B

Mission « Santé »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	0	0
Protection maladie	0	0
Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR)	0	500 000 000
Création d'un centre hospitalier universitaire (CHU) en Corse (<i>ligne nouvelle</i>)	500 000 000	0
TOTAUX	500 000 000	500 000 000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

En partageant ses compétences, le CHU contribue à une répartition plus équitable de l'offre de soins sur tout le territoire. Il est logique que chaque chef-lieu de région soit le siège d'un CHU. Dans certaines régions sont au demeurant implantés plusieurs CHU. Dans la France entière, DOM compris, à l'exception de la Corse, il n'existe pas de région sans CHU. Dans la France entière, DOM compris, à l'exception d'Ajaccio, il n'existe pas de capitale régionale sans CHU. Cette exception corse constitue un grave frein à l'attractivité médicale et aggrave la dégradation de la démographie médicale dans l'île. De plus, l'absence de CHU en Corse nuit fortement à l'équilibre budgétaire des hôpitaux insulaires contraint d'embaucher des intérimaires, ce qui pèse lourdement sur leur budget.

Cet amendement vise donc à combler cette injustice et de doter la Corse d'un Centre Hospitalier Universitaire à l'instar de toutes les autres régions. 500 millions d'euros en AE et CP sont ainsi transférés de l'action 02 « Ségur investissement du PNRR », du programme 379 « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR) », vers une nouvelle ligne de programme intitulée « Création d'un centre hospitalier universitaire (CHU) en Corse ».

Les auteurs de cet amendement précisent qu'ils n'ont aucune intention de diminuer les crédits de cette action, cette baisse permet uniquement de respecter les règles de recevabilité financière.

AMENDEMENT

N ° 621

présenté par
M. Coquerel

ARTICLE 4

ÉTAT B

Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement suppl. ouvertes	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement suppl. ouverts	Crédits de paiement annulés
Inclusion sociale et protection des personnes	-8 000 000	0	-8 000 000	0
Handicap et dépendance	0	0	0	0
Égalité entre les femmes et les hommes	0	0	0	0
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	0	0	0	0
Prise en charge par l'Etat du financement de l'indemnité inflation	0	0	0	0
Aide exceptionnelle aux communes en vue de contribuer à un complément de rémunération des personnels de leurs centres municipaux de santé <i>(ligne nouvelle)</i>	+8 000 000	0	+8 000 000	0
TOTAUX	0	0	0	0
SOLDE	0		0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement minore de 8 millions d'euros en AE et en CP les ouvertures faites sur le programme Inclusion sociale et protection des personnes et les transfère vers un nouveau programme intitulé Aide exceptionnelle aux communes en vue de contribuer à un complément de rémunération des personnels de leurs centres municipaux de santé.

L'objet de cet amendement est de verser une dotation exceptionnelle aux communes qui mettent en œuvre une prime exceptionnelle ou une revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé (CMS) qui n'ont pas bénéficié de la prime Ségur. Les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, sont des acteurs vitaux de la politique de Santé. Les centres municipaux de santé (CMS) sont un chaînon essentiel au maillage territorial de la protection sanitaire, tout comme leurs personnels. Dans le contexte budgétaire actuel, certaines communes qui souhaiteraient leur proposer une prime exceptionnelle ou une revalorisation ne disposent toutefois pas de crédits à cette fin.

Cet amendement vise donc à allouer des crédits supplémentaires aux collectivités territoriales en 2022 pour amorcer la mise en œuvre de tels dispositifs pour les soignants à leur charge. Les modalités de versement devront être définies par le Gouvernement par décret d'application.

Le Gouvernement est appelé à lever le gage.

Document 12. Amendement déposé par le Gouvernement en vue de lever le gage.
 Adopté

AMENDEMENT

N ° 622

présenté par
 le Gouvernement

ARTICLE 4

ÉTAT B

Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement suppl. ouvertes	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement suppl. ouverts	Crédits de paiement annulés
Inclusion sociale et protection des personnes	+8 000 000	0	+8 000 000	0
Handicap et dépendance	0	0	0	0
Égalité entre les femmes et les hommes	0	0	0	0
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	0	0	0	0
Prise en charge par l'Etat du financement de l'indemnité inflation	0	0	0	0
TOTAUX	+8 000 000	0	+8 000 000	0
SOLDE	+8 000 000		+8 000 000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement du Gouvernement tire les conséquences de l'adoption de l'amendement parlementaire II-621 en rehaussant de 8 M€ les crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Document 13. Amendement déposé par le Gouvernement en vue de prendre en compte à l'article d'équilibre les évolutions intervenues durant les débats.

(Seconde délibération)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT

N ° 1

présenté par
le Gouvernement

ARTICLE 3

I. – Rédiger ainsi le tableau de l'alinéa 2 :

<i>(En millions d'euros*)</i>	RESSOURCES	CHARGES	SOLDE
Budget général			
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	6 769	6 791	
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements</i>	2 579	2 579	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	4 189	4 212	
Recettes non fiscales	990		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	5 179	4 212	
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne</i>	-2 253		
Montants nets pour le budget général	7 432	4 212	+3 219
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	0	0	
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	7 432	4 212	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	281	-13	+294
Publications officielles et information administrative	10	-2	+12
Totaux pour les budgets annexes	291	-15	+306
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Contrôle et exploitation aériens	0	0	
Publications officielles et information administrative	0	0	
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours	291	-15	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	101	161	-60
Comptes de concours financiers	1 129	442	+687
Comptes de commerce (solde)			-
Comptes d'opérations monétaires (solde)			-
Solde pour les comptes spéciaux			+627
Solde général			+ 4 153

* Les montants figurant dans le présent tableau sont arrondis au million d'euros le plus proche ; il résulte de l'application de ce principe que le montant arrondi des totaux et sous-totaux peut ne pas être égal à la somme des montants arrondis entrant dans son calcul.

II. – Rédiger ainsi le tableau de l'alinéa 5 :

Besoin de financement

Amortissement de la dette à moyen et long termes	145,8
<i>Dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	140,8
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	5,0
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	3,0
Amortissement des autres dettes reprises	0,0
Déficit budgétaire	172,8
Autres besoins de trésorerie	-15,4
Total	306,2

Ressources de financement

Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	260,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	1,9
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0,0
Variation des dépôts des correspondants	3,0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	51,8
Autres ressources de trésorerie	-10,5
Total	306,2

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement a pour objet de traduire, pour coordination, à l'article d'équilibre, l'incidence des votes de l'Assemblée nationale intervenus dans le cadre de la seconde partie du second projet de loi de finances rectificative pour 2022. A l'issue de l'examen de la première partie, le solde budgétaire de l'État s'établissait à - 164,7 Md€, en amélioration de + 4,6 Md€ par rapport à l'équilibre budgétaire voté en première loi de finances rectificative pour 2022. A la suite des amendements adoptés sur la seconde partie du projet de loi de finances, le solde budgétaire est abaissé à - 165,2 Md€, en dégradation de - 0,4 Md€ par rapport à l'équilibre de première partie.

Le déficit budgétaire en résultant dans le tableau de financement de l'État, estimé à - 172,3 Md€ en projet de seconde loi de finances rectificative, s'élève en conséquence à - 172,8 Md€ à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. Il est notamment financé par une mobilisation plus importante des dépôts des correspondants à hauteur de +3,0 Md€, compensée en partie par une baisse de la mobilisation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État de -0,4 Md€ (soit 51,8 Md€ contre en 52,2 Md€ en texte déposé) et un impact de -2,1 Md€ sur la ligne des autres ressources de trésorerie (- 10,5 Md€ contre -8,4 Md€ en texte déposé).

Cette évolution est principalement liée aux mouvements décrits ci-après :

- Sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », une ouverture nette de 259 M€ en AE et CP (amendements II-605, II-612, II-434 et II-618), pour financer, d'une part, une aide

exceptionnelle aux ménages se chauffant aux pellets et bûches de bois et, d'autre part, au titre du dispositif de MaPrimeRénov' ;

- Sur la mission « Défense », une ouverture de 100 M€ au total en AE et CP (amendement II-598) au titre du doublement des crédits alloués au fonds spécial permettant au Gouvernement d'Ukraine d'acquérir des équipements de défense et de sécurité ;

- Sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », une ouverture nette de 48 M€ en AE et CP (amendements II-426, II-610, II-621 et II-622) au titre, d'une part, d'une aide au profit des associations habilitées à l'aide alimentaire afin qu'elles puissent faire face à la forte hausse de leurs dépenses énergétiques et à l'accroissement du nombre de leurs bénéficiaires dans le contexte actuel de crise et, d'autre part, une dotation exceptionnelle aux communes qui mettent en œuvre une prime exceptionnelle ou une revalorisation des personnels employés dans les centres municipaux de santé (CMS) ;

- Sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », une ouverture de 33 M€ en AE et CP (amendement II-593), visant à contribuer au financement des délégations de service public (DSP) maritime et aérienne en Corse dans un contexte de forte inflation ;

- Sur la mission « Médias, livre et industries culturelles », une ouverture nette de 5 M€ en AE et CP (amendements II-207 et II-609) dans l'objectif de soutenir la filière presse en raison de la très forte augmentation du coût du papier et de l'énergie.

Document 14. Compte rendu des débats, Assemblée nationale, 2^e séance du 9 février 2023.

1 • Protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement

Discussion d'une proposition de loi

Mme la présidente

L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Philippe Brun et plusieurs de ses collègues visant à la nationalisation du groupe Électricité de France (n^{os} 671, 808).

M. Benjamin Lucas

Excellent !

Mme la présidente

La parole est à M. Philippe Brun, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Philippe Brun, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

J'ai l'honneur, au nom des députés du groupe Socialistes et apparentés, de demander à l'Assemblée nationale la nationalisation du groupe Électricité de France (EDF).

M. Boris Vallaud

Bravo !

M. Philippe Brun, rapporteur

Cette phrase, prononcée à la tribune, peut sembler extraordinaire. En effet, durant les vingt-cinq dernières années, cette assemblée n'a cessé d'adopter des textes qui ont méthodiquement détruit et démantelé ce qui faisait notre fierté nationale :...

Mme Clémence Guetté

Il a raison !

M. Jean-René Cazeneuve

C'est Jospin qui l'a fait !

M. Philippe Brun, rapporteur

...un service public unifié de l'énergie qui procurait à la France l'électricité la moins chère d'Europe et aux Français la fierté d'un service fiable basé sur une industrie nucléaire garantissant à chacun d'eux un approvisionnement en électricité. Il y a eu plusieurs étapes dans cette œuvre de destruction. La première a consisté dans la mise en concurrence et l'entrée de la France dans le marché européen de l'électricité ; la deuxième dans l'ouverture du capital d'Électricité de France ; la troisième dans l'ouverture du capital de Gaz de France et la fusion avec Suez ; la quatrième dans la terrible loi du 7

décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME) qui a imposé à EDF, notre opérateur national, de vendre en dessous de ses coûts de l'électricité à des fournisseurs alternatifs qui n'ont de fournisseurs que le nom et qui n'ont jamais respecté les obligations de production qui leur avaient été fixées. (Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.) Nous subissons les conséquences directes de cette œuvre de destruction, que ce soient nos commerçants, nos artisans ou le reste de la population, avec l'explosion des prix de l'électricité qui mettent à contribution nos finances publiques à hauteur de 100 milliards d'euros au cours des deux dernières années du fait du bouclier tarifaire. C'est justement ce que doit coûter le nouveau programme nucléaire annoncé par le Président de la République. Cette situation est inacceptable. Cette explosion des coûts met en danger nos collectivités et nos entreprises. Nous voyons tous dans nos circonscriptions la détresse de nos artisans, de nos boulangers, de ces femmes et de ces hommes qui, après la mise à jour des tarifs de leurs contrats d'électricité, doivent déposer le bilan. Valérie Rabault a donné des chiffres simples : la marge brute consolidée de l'ensemble des boulangeries françaises est de 1,5 milliard d'euros, or l'augmentation des prix de l'électricité coûtera en 2023 aux boulangeries françaises 1,6 milliard.

M. Boris Vallaud

Scandale !

M. Philippe Brun, rapporteur

Telles sont les conséquences de cette œuvre de destruction. Nous devons trouver les moyens de reconstruire notre service public de l'énergie. Cette proposition de loi, qui n'est pas parfaite, vise pour la première fois depuis vingt-cinq ans à revenir sur cette dérive libérale. (Applaudissements sur les bancs du groupe SOC. – M. Matthias Tavel applaudit également.)

À l'article 1^{er}, nous affirmons la nationalisation du groupe Électricité de France. Cette nationalisation n'a rien à voir avec l'offre publique d'achat (OPA) décidée par le Gouvernement, une opération de sortie de cote dont nous avons tous compris qu'elle n'était que le préalable à une réorganisation du groupe et en particulier à la vente de ses activités liées à la transition énergétique, comme je l'ai révélé à la suite du contrôle sur pièces et sur place que j'ai effectué au ministre de l'économie et des finances. (Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.)

M. Boris Vallaud

Exactement !

M. Philippe Brun, rapporteur

L'article 2 de cette proposition de loi tire les conséquences de la nationalisation en définissant chacune des activités du groupe EDF. Ainsi, le Gouvernement ne pourra procéder au démembrement de notre énergéticien national. Chacune de ses activités sera définie et les projets, dont nous parlerons, de vente rapide de Dalkia ou d'EDF Renouvelables seront ainsi rendus impossibles. Si le Gouvernement souhaite le faire, il devra saisir l'Assemblée nationale et le Sénat et déposer un projet de loi modifiant le nouvel article du code de l'énergie que nous ajoutons avec l'article 2. L'article 3 de cette proposition de loi tire la conséquence des nombreux recours dirigés contre cette opération. Vous le savez, le prix de l'opération de montée au capital ne fait pas consensus. De nombreux actionnaires s'estiment lésés car ils ont acheté, pour certains, notamment parmi les actionnaires salariés d'EDF, leurs actions à plus de 60 euros, et ils sont actuellement contraints de les revendre pour 12 euros. Des recours sont en cours devant le Conseil d'État et la cour d'appel de Paris...

M. Daniel Labaronne

Eh oui !

M. Philippe Brun, rapporteur

...et nous devons sécuriser l'opération. Si ces recours valident l'opération, alors la nationalisation aura lieu dans les conditions fixées par la présente proposition de loi. Si les recours sont acceptés et que l'OPA annoncée par le Gouvernement est annulée, alors nous prévoyons un mécanisme de nationalisation sur le fondement de l'article 34 de la Constitution. Une commission sera constituée et

présidée par le premier président de la Cour des comptes pour fixer le prix de la nationalisation. Nous avons repris les termes de la commission qui avait été créée en 1982 lors des grandes lois de nationalisation.

M. Boris Vallaud

Bravo !

M. Philippe Brun, rapporteur

Nous avons décidé lors de la réunion de la commission des finances du mercredi 1^{er} février de tirer toutes les conséquences de la crise que nous traversons dans nos territoires. (...)

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

La proposition de loi du groupe Socialistes et apparentés tombe évidemment à pic. En effet, nous vivons actuellement une crise énergétique. On peut s'étonner qu'alors que nos concitoyens paient l'énergie toujours plus cher, alors que le monde résonne des conflits menés au nom de l'énergie, certains en profitent pour battre des records mondiaux de dividendes sans que cela ait un impact ou une utilité pour les concitoyens que nous sommes.

L'énergie pose problème. Tout d'abord, elle est l'un des deux piliers, avec les transports, de la nécessaire bifurcation écologique au nom de la lutte pour le climat. En effet, il est difficile d'imaginer, sachant que cet objectif est vital, que les règles du marché régissent un des besoins fondamentaux de l'humanité et un des droits fondamentaux pour tous les citoyens : l'accès à l'énergie.

Une telle conception renvoie à ces hérésies qu'ont été, sous l'effet du néolibéralisme, l'ouverture à la concurrence de l'énergie et notamment la transformation du principal opérateur français en société anonyme, qui a permis la privatisation rampante d'une entreprise devenue normale selon les règles du marché et obéissant avant tout à la recherche du profit.

Nos concitoyens paient actuellement l'ouverture à la concurrence au prix fort. C'est le cas des boulangers, des commerçants, des toutes petites entreprises (TPE), des bailleurs sociaux et donc de leurs locataires, qui n'ont plus accès à des tarifs réglementés car, après cette décision, ils ont subi le renchérissement impressionnant du prix de l'énergie dont nous constatons aujourd'hui combien il les met en difficulté. (Applaudissements sur quelques bancs des groupes LFI-NUPES et SOC.)

C'est donc également une des qualités de cette loi de proposer qu'à travers la nationalisation d'EDF, on permette à tous ceux qui sont étranglés par les prix de l'énergie, comme les très petites industries (TPI), notamment dans le commerce, mais aussi les collectivités locales, d'avoir de nouveau accès à ces tarifs réglementés.

Ensuite, se pose la question de notre souveraineté énergétique. La France doit être souveraine, tant dans son accès à l'énergie que pour décider ce qu'elle fait de celle qu'elle produit. Elle ne doit pas dépendre de ce que veulent et de ce que décident les marchés. (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LFI-NUPES et SOC.)

La proposition de loi que nous examinons réalise déjà en grande partie – même si c'est encore insuffisant, j'y reviendrai – ce qu'il est souhaitable de faire, à savoir la constitution d'un pôle public de l'énergie pour que les choix retenus soient ceux des représentants des Français. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe LFI-NUPES.) Cela requiert à nouveau un opérateur principal public sous contrôle de la nation.

Cette proposition de loi a deux avantages. Philippe Brun a exposé le premier : éviter un démembrement d'EDF. Je renvoie tous ceux qui nous disent que le projet Hercule n'est plus d'actualité à la lecture de son rapport spécial sur les participations financières de l'État. Nous ne voulons ni d'Hercule ni d'Héraclès. Nous ne voulons pas d'un dispositif – quel que soit le nom qu'on voudra lui donner – qui permettrait de démanteler à nouveau le principal opérateur en mettant d'un côté, toujours sous le contrôle public ce qui coûte cher, la relance du nucléaire par exemple, et d'un autre côté toutes les opérations rentables d'EDF.

La proposition de loi nous permettrait de garder le contrôle pour éviter un démembrement, ce qui est évidemment essentiel.

En outre, inscrire dans la loi les activités d'EDF et y préciser que l'État détient l'intégralité de son capital permettrait de rendre ce dernier inaccessibles, sauf vote contraire du Parlement. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe LFI-NUPES.) Nous serions donc sûrs d'être pleinement souverains, en nous prémunissant contre les situations comme celle que nous connaissons actuellement. On a beau nous dire que l'État sera bientôt actionnaire à 100 % d'EDF, nous savons pertinemment, les uns et les autres, que cela n'offre aucune garantie sur ce qu'il adviendra. La proposition de loi vise donc à rendre les représentants de la nation souverains sur cette question.

Si cette proposition de loi représente évidemment une avancée, j'émettrai quelques réserves. Tout d'abord, et même si je comprends que la volonté de voir le texte adopté implique quelques compromis, il faudra s'assurer qu'EDF ne redevienne pas un établissement public industriel et commercial (Epic), comme c'était le cas jusqu'en 2004. (Mme Clémence Guetté s'exclame.)

M. Sébastien Jumel

Il a raison !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Par ailleurs, et bien que cela ne découle en réalité que des règles de recevabilité, je regrette que la suppression de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) ne figure pas dans le texte.

Mme la présidente

Merci de conclure, monsieur le président.

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Je pense qu'il faudra, à terme, supprimer cette aberration qui découle de l'ouverture à la concurrence. Nous aborderons ce sujet dans un futur texte. (Applaudissements sur quelques bancs des groupes LFI-NUPES et Écolo-NUPES, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe RN.)

Mme la présidente

La parole est à M. le ministre délégué chargé de l'industrie.

M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie

Monsieur Jumel, il y a près de quatre-vingts ans, un de vos illustres prédécesseurs – qui se trouve être également l'un des miens –...

M. Sébastien Jumel

Quels sont vos ancêtres communistes exactement, monsieur le ministre délégué ?

M. Roland Lescure, ministre délégué

...M. Marcel Paul, député communiste et résistant alors ministre de la production industrielle, créait Électricité de France et, par la même occasion, un monopole de l'énergéticien ayant conduit à l'électrification du pays et à la construction du deuxième parc nucléaire au monde. Je pense que nous en sommes tous fiers.

Mme Clémence Guetté

Pourquoi le casser, alors ?

M. Roland Lescure, ministre délégué

Reconnaissons-le, nous récoltons encore aujourd'hui les fruits de cette décision : le mix électrique français est de ceux qui émettent le moins de CO₂ au monde, mais aussi, comme cela a été rappelé, un des plus compétitifs.

Mme Marine Le Pen

Il l'était...

M. Roland Lescure, ministre délégué

Il a été mis fin à ce mouvement il y a un peu plus de vingt ans, dans un monde bien différent de celui de 1946, avec l'adoption de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. En mars 2002, le sommet de Barcelone formalisait la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz.

M. Jean-Philippe Tanguy

Gros succès !

M. Roland Lescure, ministre délégué

À l'époque, mesdames et messieurs les députés, Jacques Chirac était président de la République, Lionel Jospin, premier ministre...

M. Mansour Kamardine

Eh oui !

M. Roland Lescure, ministre délégué

...et Jean-Luc Mélenchon, membre du gouvernement ! (« Eh oui ! » sur divers bancs.)

M. Sébastien Jumel

Il n'y avait pas de communistes au gouvernement !

M. Roland Lescure, ministre délégué

C'est vrai. En revanche, il y avait un socialiste, devenu, depuis, líder máximo de l'Insoumission ! (Exclamations sur les bancs du groupe LFI-NUPES.)

M. Alexis Corbière

Ah non ! Chronologiquement, ce n'est pas vrai !

M. Roland Lescure, ministre délégué

Ah, vous avez raison : en 2000, il n'était pas ministre, il n'était que sénateur.

M. Matthias Tavel

Menteur !

M. Roland Lescure, ministre délégué

En revanche, monsieur Corbière, en 2002, il était bel et bien ministre du gouvernement qui a accepté et signé l'acte de libéralisation du marché européen de l'électricité – réviser vos dates ! (Applaudissements sur les bancs du groupe RE et sur quelques bancs du groupe HOR. – Exclamations sur les bancs des groupes LFI-NUPES et GDR-NUPES.) Et à l'époque – vous aviez 10 ans, monsieur le rapporteur –, le premier ministre, c'était Lionel Jospin ! (Nouvelles exclamations sur les bancs des groupes LFI-NUPES, SOC et GDR-NUPES.) (...)

Rappel au règlement

Mme la présidente

La parole est à M. Boris Vallaud, pour un rappel au règlement.

M. Boris Vallaud

Il se fonde sur l'article 100 du règlement, qui a trait à l'organisation de nos débats. Quelques minutes nous auront suffi pour comprendre l'intention et les arguments, quoiqu'assez peu détaillés, du Gouvernement. Cette niche parlementaire était attendue : la prochaine n'aura lieu, en ce qui nous concerne, que dans un an. Je souhaiterais donc que les interventions suivantes du ministre délégué soient exemptes de manœuvres dilatoires : la séance devant impérativement prendre fin à minuit, nous risquons d'être privés du débat concernant la protection de l'enfance. (Applaudissements sur quelques bancs des groupes SOC et Écolo-NUPES. – M. le rapporteur applaudit également. – Mme Nadia Hai s'exclame.) (...)

Rappels au règlement

Mme la présidente

La parole est à M. Jean-René Cazeneuve, pour un rappel au règlement.

M. Jean-René Cazeneuve

Il se fonde sur l'article 89. Ce qui se produit avec cette proposition de loi est très grave. J'en expliquerai rapidement les raisons : il ne fait absolument aucun doute que l'article 40 de la Constitution doit être opposé à l'article 3 bis du présent texte, qui est issu d'un amendement de M. le rapporteur et qui a été complété par des sous-amendements de plusieurs députés.

M. Alexandre Sabatou

La question a été abordée ce matin par le bureau de la commission !

M. Jean-René Cazeneuve

L'article 3 bis étend le bénéfice du TRVE – et, par conséquent, le bouclier tarifaire – à toutes les PME qui emploient jusqu'à 5 000 salariés. Je ne juge pas de l'intérêt de cet article sur le fond...

M. Matthias Tavel

Mais si !

M. Jean-René Cazeneuve

...mais je souligne qu'il crée, de toute évidence, une charge massive pour les finances de l'État.
(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe RE.)

M. Inaki Echaniz

Vous avez peur d'être en minorité !

M. Jean-René Cazeneuve

Même M. le rapporteur le reconnaît : l'exposé sommaire de son amendement mentionne ainsi les « contraintes portant sur la recevabilité financière de l'initiative parlementaire ». Lors de l'examen de son amendement en commission, il a évoqué « un coût important pour les finances publiques ». Dans le rapport de la commission, enfin, il parle bien de l'extension du bouclier tarifaire – M. Bouloux y a également fait mention. Même M. le président de la commission des finances a déclaré, en commission, qu'il avait été conduit à déclarer irrecevables, au titre de l'article 40 de la Constitution, deux amendements qui étendaient le TRVE.

M. Arnaud Le Gall

Vous ne voulez pas des boulangers indépendants, vous ne voulez que les chaînes de grands groupes !

M. Jean-René Cazeneuve

Malgré cela, M. le président a déclaré ces amendements recevables pour la séance.

M. Sacha Houlié

Ils sont multirécidivistes !

M. Bruno Millienne

Scandaleux !

M. Jean-René Cazeneuve

Contre l'avis exprimé par le bureau de la commission des finances ce matin, il a décidé de maintenir l'article 3 bis dans le texte. C'est un précédent extrêmement grave pour nos institutions, et une violation manifeste de l'article 40 de la Constitution.

M. Maxime Minot

C'est bon, on a compris !

M. Pieyre-Alexandre Anglade

Mais c'est très grave !

M. Jean-René Cazeneuve

Nous sommes ici pour faire la loi, mais aussi pour la respecter. (Applaudissements sur les bancs du groupe RE.) Je souhaite que le bureau de la commission des finances se réunisse à nouveau pour statuer sur cet article.

Mme la présidente

La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Je souhaite répondre à M. le rapporteur général, comme j'ai répondu par écrit aux membres du bureau de la commission avant la séance.

En application de l'alinéa 4 de l'article 89 du règlement, j'ai été conduit à examiner la recevabilité de l'article 3 bis de la proposition de loi, qui avait été introduit par un amendement de M. le rapporteur Philippe Brun lors de l'examen en commission des finances. Notez que l'avis de la commission a évolué à plusieurs reprises sur cet article, sans que personne n'évoque la moindre irrecevabilité. (Applaudissements sur les bancs des groupes LFI-NUPES, SOC et GDR-NUPES.)

La décision que j'ai rendue est écrite et motivée. (Exclamations sur plusieurs bancs du groupe RE.) Je vous prie de m'écouter, chers collègues, vous pourrez ensuite me répondre. (Mme Aurore Bergé s'exclame.) Est-ce là votre façon de traiter ma parole, madame Bergé ?

Je reprends. La décision que j'ai rendue, qui est écrite et motivée, a été portée à la connaissance des membres du bureau de la commission – ce dernier s'est réuni ce matin. La majorité des membres du bureau ont en effet demandé expressément que l'article 3 bis soit contrôlé au regard des exigences de

l'article 40 de la Constitution. Le raisonnement que j'ai suivi a pris en considération l'ensemble des arguments portés à ma connaissance, tant par les membres du bureau que par l'auteur de l'amendement incriminé – ce matin, j'ai d'ailleurs averti les membres du bureau que j'étudierais de nouveaux éléments apportés par l'auteur de l'amendement. Cela m'a conduit à considérer que l'article 3 bis n'instituait pas une charge publique.

M. Guillaume Kasbarian

À 18 millions d'euros, ce n'est pas une charge publique ? Ça tombe du ciel ?

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Il va de soi que j'ai souhaité exercer mon office en toute impartialité.

M. Bruno Millienne

En toute impartialité, naturellement !

M. Matthias Tavel

Respectez le Parlement !

M. Erwan Balanant

Ce n'est pas grave, vous vous ferez retoquer par le Conseil constitutionnel !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Écoutez mes arguments, cela vous permettra d'y répondre.

J'ai examiné attentivement l'ensemble des textes applicables, en ayant pour objectif, à partir d'un argument juridique recevable, de faire vivre le débat parlementaire sur le fond – chacun conviendra que cet objectif est opportun, tant l'article est important. (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LFI-NUPES et GDR-NUPES.)

J'ai considéré que l'article 3 bis créait de façon claire et manifeste de nouveaux tarifs réglementés de vente d'électricité, applicables à de nouvelles catégories de consommateurs. Dès lors, la deuxième question à trancher était de savoir si ces nouveaux tarifs pouvaient créer une charge publique nouvelle.

M. Bruno Millienne

À 18 milliards d'euros, la question se pose !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Pour cela, j'ai examiné très attentivement les dispositions législatives applicables aux tarifs réglementés de vente d'électricité. Or les dispositions qui prévoient une compensation par l'État des pertes de recettes des fournisseurs d'électricité lorsqu'ils appliquent des tarifs réglementés, figurant à l'article L. 337-7 du code de l'énergie, sont rédigées de telle façon qu'elles ne concernent que les tarifs ayant fait l'objet, en 2023, de propositions motivées de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) conduisant à ce qu'ils n'excèdent pas de plus de 15 % ceux qui sont applicables au 31 décembre 2022. Les nouveaux tarifs réglementés de vente d'électricité prévus à l'article 3 bis n'ont, par définition, pas été applicables au 31 décembre 2022. (Applaudissements sur les bancs des groupes LFI-NUPES et SOC. – Exclamations sur les bancs du groupe Dem.) Ils n'entrent donc pas dans le champ des tarifs ouvrant droit à une compensation par l'État.

Mme Clémence Guetté

Imparable !

M. Alexis Corbière

Bravo, président Coquerel !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

En résumé, j'ai considéré que la rédaction de l'article 181 de la loi de finances pour 2023, si elle prévoit bien une compensation par l'État en faveur des fournisseurs d'électricité pour l'application des tarifs régulés, n'est pas applicable aux nouveaux publics éligibles aux tarifs régulés en application de l'article 3 bis de la proposition de loi. Le seul fait d'étendre les tarifs régulés ne suffit pas à caractériser une charge publique : il faut que cette extension se combine avec une prise en charge budgétaire. (Exclamations sur plusieurs bancs du groupe RE.)

M. Frédéric Descrozaille

Cet argument est totalement spécieux !

M. Bruno Millienne

Et vous êtes le président de la commission des finances ! C'est scandaleux !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Dès lors que la prise en charge budgétaire n'est pas clairement et expressément prévue par le texte, elle ne se présume pas. (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LFI-NUPES et SOC. – Exclamations sur les bancs des groupes RE et Dem.)

M. Erwan Balanant

Mais c'est n'importe quoi !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

Vous me rétorquerez sans doute qu'en pratique, il est irréaliste d'imaginer que l'extension des tarifs régulés à de nouveaux publics soit imposée à tous les fournisseurs d'électricité, sans qu'ils en soient compensés au moins pour partie. Ce serait peut-être un raisonnement économique acceptable, mais le raisonnement que l'on applique pour apprécier la recevabilité financière est de nature juridique. (Mêmes mouvements.) En m'en tenant à une stricte analyse juridique, je n'ai pas contrevenu à la pratique constante du contrôle de la recevabilité financière.

M. Bruno Millienne

Si !

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances

C'est ce qui nous permet de débattre de l'article 3 bis cet après-midi. (Applaudissements sur les bancs des groupes LFI-NUPES et SOC.)

Mme la présidente

La parole est à M. Jean-René Cazeneuve, pour un rappel au règlement.

M. Jean-René Cazeneuve

Il se fonde sur l'article 89, alinéa 4, du règlement. Avec tout le respect que j'ai pour vous, monsieur le président... (Vives exclamations sur les bancs des groupes LFI-NUPES, SOC et Écolo-NUPES, ainsi que sur quelques bancs du groupe RN.)

M. Matthias Tavel

Obstruction ! On ne peut pas enchaîner deux rappels au règlement sur le même fondement !

M. Emeric Salmon

Ce n'est pas un rappel au règlement !

M. Erwan Balanant

Le rapporteur général peut intervenir sur tous les textes financiers !

M. Maxime Minot

Ce n'est pas un rappel au règlement !

Mme la présidente

Veuillez laisser parler M. le rapporteur général.

Mme Sandra Regol

Au titre de quel article ?

Mme la présidente

Le même que tout à l'heure.

M. Jean-René Cazeneuve

Avec tout le respect que j'ai pour vous, monsieur le président de la commission des finances, il va falloir que vous vous expliquiez. Pendant une heure de discussion générale, l'ensemble des orateurs de la NUPES ont affirmé que le dispositif prévu par l'article 3 bis ferait économiser de l'argent à toutes les entreprises. Or vous expliquez à présent qu'il ne coûtera rien : il faut choisir ! (Applaudissements sur les bancs du groupe RE. – Exclamations sur les bancs du groupe LFI-NUPES.)

Plusieurs députés du groupe RE

Eh oui !

Mme Ségolène Amiot

Ça ne coûtera rien à l'État !

M. Jean-René Cazeneuve

Il est évident que cette proposition de loi coûtera de l'argent ! (Applaudissements sur les bancs des groupes RE et Dem.) M. le rapporteur lui-même a établi un lien entre le TRVE et le bouclier tarifaire. C'est une violation de l'article 40 de la Constitution. Je m'adresse ici aux groupes politiques responsables : nous n'avons pas le droit de procéder de cette façon. (Mêmes mouvements.)

Mme la présidente

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Roland Lescure, ministre délégué

Je ne souhaite en aucun cas faire durer les débats, mais je veux rappeler à M. le président de la commission que nous avons estimé la mesure prévue par l'article 3 bis à 18 milliards d'euros.

M. Matthias Tavel

C'est faux !

M. Inaki Echaniz

Tiens, 18 milliards, c'est justement le produit de la CVAE...

M. Roland Lescure, ministre délégué

Le calcul est très simple, puisque nous disposons des informations relatives aux factures. Si nous plafonnons à 280 euros du mégawattheure les contrats signés au second semestre 2022, nous couvrirons l'ensemble des contrats.

J'en profite pour apporter une précision qui me semble opportune : les 18 milliards d'euros, il faudra bien les payer ! (M. Maxime Minot s'exclame.)

Mme Sophia Chikirou

Il n'y a qu'à les prendre aux riches !

M. Roland Lescure, ministre délégué

Or, si j'en crois mes souvenirs d'ancien président de la commission des affaires économiques, lorsqu'on propose de créer de nouvelles mesures qui induisent des dépenses publiques – 18 millions d'euros, en l'occurrence –, on s'interroge sur leur financement ; à défaut, on déclare ces propositions irrecevables. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe RE. – M. Pascal Lecamp applaudit également.)

M. Matthias Tavel

Mais la proposition de loi est gagée !

Mme la présidente

La parole est à M. Christophe Blanchet, pour un rappel au règlement.

M. Christophe Blanchet

Il se fonde sur l'article 54, alinéa 5, relatif au nombre d'orateurs pouvant s'exprimer dans l'intérêt du débat, ainsi que sur l'article 89, alinéa 4, relatif à la recevabilité financière des amendements. Aux propos de M. le rapporteur général, auxquels je souscris, j'ajouterai que si l'électricité n'est pas un bien comme un autre – cela a été souligné lors du débat –, la Constitution est notre bien commun. Elle assure la protection de nos institutions. Son article 40 est parfaitement clair : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » M. le rapporteur général et M. le ministre délégué ont expliqué que l'article 3 bis engendrerait une charge à hauteur de 18 milliards d'euros. Vous avez certes avancé une explication, monsieur le président de la commission, mais vous n'avez pas convaincu le groupe Démocrate. Nous vous demandons d'expliquer comment l'article 3 bis a pu passer à travers le filtre de la commission des finances. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe RE.)

Mme la présidente

La parole est à M. le rapporteur.

M. Philippe Brun, rapporteur

Le débat juridique concernant la recevabilité de l'article 3 bis au regard de l'article 40 de la Constitution est légitime. J'ai partagé vos doutes, monsieur le rapporteur général, ce qui m'a conduit

à proposer deux versions de l'amendement qui a créé l'article 3 bis : la première prévoyait un gage – c'était quelque peu artificiel, il était écrit que le coût était pris en charge par les entreprises –, tandis que la seconde ne comportait pas de gage. (Mme Aurore Bergé s'exclame.) Il se trouve que mon amendement a été déclaré recevable en commission. La version non gagée a ainsi été adoptée.

Il convient d'examiner précisément l'objectif de l'amendement et le dispositif proposé. Vous avez raison de dire, monsieur le rapporteur général, que l'objectif est bien d'étendre le bouclier tarifaire, et qu'en cela, l'objectif constitue une charge. Il n'en reste pas moins que le dispositif, tel qu'il est écrit – et vous pouvez dire que mon amendement est mal écrit –, n'emporte pas application de l'article de la loi de finances initiale pour 2023. En conséquence, l'article 3 bis, dans sa rédaction actuelle, n'emporte pas extension du bouclier tarifaire pour les commerçants et les artisans. (« Il ne sert donc à rien ! » sur plusieurs bancs des groupes RE et Dem.)

M. Erwan Balanant

Si nous passions à la proposition de loi suivante, qui concerne les enfants ? Elle me semble plus importante !

M. Philippe Brun, rapporteur

En vérité, l'article 3 bis emporte création d'un tarif réglementé. Vous devez savoir comment sont créés les tarifs réglementés. (Nouvelles exclamations.)

M. Manuel Bompard

Écoutez-le !

M. Philippe Brun, rapporteur

Il est important d'avoir ce débat technique dans le cadre de ce rappel au règlement. Comment est créé un tarif réglementé ? Conformément à l'article L. 337-4 du code de l'énergie, une proposition tarifaire est d'abord soumise par la CRE, par le biais d'une délibération, selon la méthode des empilements de coûts – méthode légale en l'absence d'une refonte plus globale du marché de l'énergie. Le Gouvernement peut ensuite décider, par un arrêté, de baisser le prix proposé par la CRE. Ce n'est qu'une fois que le tarif est fixé que le Gouvernement peut décider – ou non – de le subventionner.

J'en viens au fond de l'amendement. Pour rappel, les entreprises ayant un compteur électrique d'une puissance inférieure à 36 kilovoltampères bénéficient du bouclier tarifaire créé par le Gouvernement. Le tarif réglementaire est fixé à 343,62 euros hors taxes par mégawattheure. L'accord que vous avez signé avec les fournisseurs, monsieur le ministre délégué, porte le tarif à 280 euros le mégawattheure. Vous voyez donc bien que notre proposition ne coûterait en aucun cas 18 millions d'euros, si vous décidiez de subventionner le dispositif. Votre chiffrage est parfaitement fantaisiste. Il ne repose sur rien, pour la simple et bonne raison que le tarif n'a pas encore été proposé par la CRE. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe SOC.) Dans la mesure où la proposition de loi ne chiffre pas le tarif qui sera appliqué par le dispositif, il est impossible de savoir combien ce dernier coûtera : cela dépendra du tarif que choisira la puissance publique, et de sa prise en charge par le bouclier tarifaire. Je tenais à apporter ces réponses dans un débat qui doit demeurer technique. Nous aurons tout le loisir d'avoir un débat politique lorsque nous examinerons l'article 3 bis. (Mêmes mouvements.)

Mme la présidente

La parole est à Mme Marine Le Pen, pour un rappel au règlement.

Mme Marine Le Pen

Les interventions que nous venons d'entendre n'ont rien à voir avec des rappels au règlement.

M. Erwan Balanant

Si, nous avons un règlement qui s'appelle la Constitution ! Vous remettez en cause Mme la présidente !

Mme Marine Le Pen

S'il faut avoir un débat politique, nous le ferons quand nous examinerons l'article 3 bis.

Mme Danielle Simonnet et M. Bastien Lachaud

Sur quel article se fonde ce rappel au règlement ?

Mme Marine Le Pen

La question de la recevabilité de cet article a été tranchée ce matin en commission. (« Ce n'est pas un rappel au règlement ! » sur les bancs du groupe LFI-NUPES.) Le débat juridique ou de fond aura lieu en temps utile. Si l'article 3 bis est voté, comme je le souhaite, libre à vous de saisir le Conseil constitutionnel si vous avez encore des doutes. (Applaudissements sur les bancs du groupe RN.) (...)

Mme la présidente

La parole est à Mme Nadia Hai, pour un rappel au règlement.

Mme Nadia Hai

Il se fonde lui aussi sur l'article 89, alinéa 4. Le président de la commission des finances nous a informés du fait qu'il a reçu des éléments lui permettant d'apprécier la recevabilité de l'article 3 bis. Or ils n'ont pas été soumis aux membres du bureau, lequel s'est prononcé ce matin en faveur d'une irrecevabilité.

M. Sylvain Maillard

Eh oui !

M. Matthias Tavel

Mais l'irrecevabilité relève d'une prérogative personnelle du président de la commission !

Mme Nadia Hai

C'est pourquoi la présidente Bergé demande que le bureau de la commission puisse se réunir. (Exclamations sur les bancs du groupe LFI-NUPES.)

M. Bruno Millienne

Exactement !

Mme Nadia Hai

Chers collègues, dans la lignée de tout ce qui a été dit, prenons conscience de la gravité de la situation : il y a une violation manifeste de l'article 40 de la Constitution (Applaudissements sur les bancs du groupe RE) puisque l'article 3 bis crée une charge lourde pour l'État. (Mme Sophia Chikirou s'exclame.)

Document 15. Alexis Fourmont, « La tentation de la justice retenue. À propos du contrôle de la condition de recevabilité financière des initiatives parlementaires de l'article 40 », *Blog Jus Politicum*, juin 2023.

Depuis le début de la présente législature, la jurisprudence rendue au titre de l'article 40 de la Constitution connaît une grande fortune dans l'espace public¹. Cela tient pour partie au fait que l'acteur traditionnellement en charge de ce contrôle n'est autre que le Président de la Commission des finances et que, depuis 2007 à l'Assemblée nationale, il est ordinairement issu du plus important groupe d'opposition y siégeant, le groupe majoritaire s'abstenant (jusqu'à présent du moins...) de prendre part à l'élection. À titre de comparaison, un tel usage existe depuis 1949 au Parlement fédéral allemand, où les présidences des 25 commissions permanentes sont en outre réparties à la proportionnelle des groupes, sans que l'expression de ce pluralisme suscite des tensions aussi récurrentes et tenaces qu'à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, une telle condition de recevabilité *a priori* des propositions de loi et des amendements parlementaires n'existe pas outre-Rhin. Le contraste se révèle donc plutôt saisissant.

Après l'élection de l'Assemblée nationale l'an passé, la présidence de la Commission des finances avait été très disputée entre les différents groupes de l'opposition (ceux de la NUPES, ainsi que les groupes RN, LR et d'une certaine façon LIOT), en partie parce que le règlement de l'Assemblée nationale n'attribue pas le poste à un groupe d'opposition en particulier (par exemple celui dont les effectifs seraient les plus importants)². Éric Coquerel (LFI et intergroupes NUPES) avait finalement

¹ Voir nos travaux : « Éric Coquerel veut faire beaucoup, mais son pouvoir reste encadré », *Club des Juristes*, 18 juillet 2022 ; « Le président de la commission des finances, un acteur essentiel mais encadré de la procédure budgétaire », *Petites Affiches*, 19 septembre 2022.

² L'article 39, alinéa 3 du règlement de l'Assemblée nationale dispose, en effet, que « ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition ».

été élu au troisième tour après une tentative de mettre en place une présidence tournante, laquelle aurait profité à Jean-Philippe Tanguy (RN), Charles de Courson (LIOT) et Véronique Louwagie (LR).

L'enjeu est de taille, car environ 20 000 amendements sont examinés par le Président de la Commission des finances chaque année, soit 10 000 à 15 000 amendements déposés en séance publique, entre 2 000 et 4 000 amendements déposés devant les autres commissions permanentes ou les commissions spéciales et, enfin, de 4 000 à 5 000 amendements directement déposés devant la Commission des finances. De toute évidence, la tendance n'est au reste pas à l'assèchement, mais plutôt à la hausse.

Dans le cadre de la jurisprudence rendue en vertu de l'article 40 de la Constitution, le Président de la Commission des finances parvient quelquefois à susciter des évolutions favorables à l'initiative parlementaire. Ainsi Gilles Carrez (LR) a-t-il admis, durant la XIV^e législature, que les députés peuvent faire usage des dispositions relatives aux expérimentations législatives et réglementaires, prévues aux articles 37-1 et 72 de la Constitution. Mais les initiatives parlementaires dans ce domaine doivent se conformer à des critères cumulatifs qu'il a définis lui-même, sauf à tomber sous le coup des dispositions de l'article 40 de la Constitution : les expérimentations proposées par les députés ne sauraient être explicitement laissées à la main d'une personne publique, ni porter sur un champ trop vaste, ou bien sur une période trop longue (supérieure à trois ans). Elles ne doivent pas non plus s'avérer irréversibles une fois achevées et il importe au plus haut point qu'elles soient suffisamment définies, réalisables et identifiables. Les expérimentations induisant une perte de recettes doivent, au surplus, être gagées. Par ce biais, le Président de la Commission des finances a quelque peu desserré l'étai comprimant les amendements des députés. En revanche, son successeur Éric Woerth (originellement LR et finalement rallié à LREM) n'a, pour sa part, pas suscité d'inflexion notable dans la lecture de l'article 40 de la Constitution.

Sous l'actuelle législature, certaines initiatives parlementaires ont alimenté les querelles, alimentées par les circonstances de majorité relative. Tel a d'abord été le cas d'amendements visant à la réintégration des personnels soignants qui n'avaient pas été vaccinés contre le covid 19. Afin de neutraliser Éric Coquerel, Yaël Braun-Pivet a ainsi résolu, le 12 juillet 2022, de s'enquérir elle-même de la recevabilité financière desdits amendements déposés en vue de la séance. Par la suite, la proposition de loi émanant du groupe socialiste visant à protéger le groupe EDF d'un démembrement avait fait l'objet de très vives controverses en séance le 9 février 2023¹. C'est finalement la célèbre proposition de loi déposée par le groupe LIOT visant à abroger le recul de l'âge de départ à la retraite qui a suscité un fort mécontentement de la majorité².

En effet, alors que l'usage confine à la justice déléguée, en confiant cette mission au Président de la Commission des finances, la majorité par la voie du Rapporteur général a ouvertement suggéré en mai dernier d'opter pour une justice retenue à son profit : ainsi Jean-René Cazeneuve expliquait-il qu'« il n'y a pas de compétence exclusive. Le texte [c'est-à-dire le règlement de l'Assemblée nationale] nous place au même niveau [lui et le Président de la Commission des finances]. Certes, l'usage veut depuis 2009 que le Président de la Commission des finances tranche. Mais c'est la première fois que le titulaire de cette fonction privilégie un rôle partisan au détriment d'un rôle de Président »³. Il ajoutait, dans un courrier à l'attention d'Éric Coquerel en date du 5 juin 2023 : « vous

¹ Classiquement, les propositions de loi bénéficient d'une relative immunité par rapport aux amendements, afin de ne pas vider de leur substance les niches parlementaires et parce que l'initiative parlementaire emprunte principalement la voie des amendements. La recevabilité financière des propositions de loi est contrôlée par une délégation du bureau de l'Assemblée nationale. Sur ce point, voir notre texte : « Éléments pour une théorie parlementaire de la recevabilité financière », *Revue française de finances publiques*, 2019.

² Benjamin Fargeaud, « Réforme des retraites, initiative parlementaire et article 40 de la Constitution : les riches heures du droit parlementaire et la pauvreté du parlementarisme », *Blog Jus Politicum*, 5 juin 2023.

³ Paul Chaulet et Erwan Bruckert, « Abrogation de la réforme des retraites : majorité cherche à éviter défaite annoncée », *L'Express*, 18 mai 2023.

créez un vide dans l'exercice de la recevabilité financière, que d'autres autorités devront combler. Vous affaiblissez ainsi le rôle institutionnel et politique de notre Commission des finances ».

La majorité, crispée par sa situation très précaire politiquement, semble vouloir reprendre la main sur la concrétisation de la condition de recevabilité des initiatives parlementaires, alors que la compétence du Rapporteur général apparaît comme essentiellement subsidiaire selon la lettre du règlement de l'Assemblée nationale. En effet, le Président de la Commission des finances est l'acteur principal du contrôle de la recevabilité financière, sans en être le seul participant. L'article 89, alinéa 2 du règlement de l'Assemblée nationale dispose à cet égard qu'au stade de l'examen en commission, « l'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances ». S'agissant de la séance, l'alinéa 3 prévoit que « la recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. [...] En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le Président ou le Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée ».

Dans le courrier précité, Jean-René Cazeneuve semble interpeller Éric Coquerel sur le risque de l'abandon de la règle du préalable parlementaire¹ et, donc, sur celui d'un contrôle systématique par le Conseil constitutionnel, ce qui reviendrait à amoindrir d'autant l'autonomie des assemblées sous la Ve République² : en effet, comme l'observait Jean-Louis Pezant, si les autorités parlementaires jouent le rôle de juge de première instance, le Conseil constitutionnel représente une sorte de « juge d'appel en dernier ressort »³. Seule sa jurisprudence bénéficie de l'autorité de la chose jugée, celle des parlementaires ne jouissant que de la force décidée. Des limites existent donc face à l'action du Président de la Commission des finances, quel qu'il soit.

Par ailleurs, la présidence de la Commission des finances est remise en jeu chaque année et, par voie de conséquence, il est possible de tirer les conséquences de la pratique d'un Président jugé trop « audacieux » ou « laxiste ». La majorité, pour l'instant, a l'air décidé à ne pas participer au choix, mais des revirements sont toujours imaginables comme en témoigne l'épisode de l'élection (mouvementée) du troisième questeur en 2017. Dans de telles extrémités, la fonction de Président de la Commission des finances pourrait revenir à un élu d'un autre groupe, considéré comme plus modéré par la majorité. Le nom de Valérie Rabault (groupe socialiste) notamment circule en ce moment. L'avenir dira si la majorité fera évoluer la situation en cédant à la tentation de la justice retenue ou en encadrant davantage les modalités de concrétisation de la justice déléguée découlant de l'article 40 de la Constitution. Affaire à suivre, donc...

¹ Voir notamment la décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994. À cet égard, l'initiative litigieuse au regard de l'article 40 de la Constitution doit avoir été contestée et discutée pendant les débats, et non pas seulement évoquée.

² Pierre Avril, Jean-Pierre Camby et Jean-Éric Schoettl, « En votant une proposition de loi ramenant l'âge légal de la retraite à 62 ans, l'Assemblée ouvrirait une crise institutionnelle majeure ! », *Petites Affiches*, 26 mai 2023.

³ « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *RFSP*, Vol. 31, n° 1, 1981, p. 168.

Séance 6. Le juge constitutionnel et les lois de finances

Document 1. A. Gourju, *JO débats Sénat*, séance du 6 avril 1906, p. 385.

Document 2. J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système de commissions*, Delagrave, 1934, p. 326.

Document 3. Article 84 du règlement de la Chambre des députés en 1935.

Document 4. Article 51 du décret du 19 juin 1956.

Document 5. Article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Document 6. Article 34 de la LOLF.

Document 7. CC, décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006.

Document 8. CC, décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *loi de finances pour 2017*.

Document 9. CC, décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, *loi de finances pour 2023*.

Document 10. Article 51-*bis* du règlement de la Chambre des députés en 1900.

Document 11. Article 40 de la Constitution.

Document 12. CC, décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977.

Document 13. CC, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.

Document 14. CC, décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

Document 15. CC, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances.

Document 16. CC, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

Document 1. A. Gourju, *JO débats Sénat*, séance du 6 avril 1906, p. 385.

Sous la III^e République, le Gouvernement n'hésitait pas à intégrer aux lois de finances des cavaliers, lorsqu'il ne parvenait pas à faire inscrire à l'ordre du jour lesdites dispositions. C'est pourquoi les lois de finances étaient devenues « une espèce de pandémonium où l'on trouve de tout, même de la finance, où tout est remué, où toutes les innovations sont proposées sur toutes espèces de matières, souvent à tort et à travers, sans aucune étude préalable, au risque même de léser de graves intérêts ou de commettre des absurdités ».

Document 2. J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système de commissions*, Delagrave, 1934, p. 326.

Selon Barthélemy, sous la III^e République, « l'usage s'amplifie de transformer la loi annuelle de finances en un invraisemblable bric-à-brac où voisinent, dans un désordre sans pittoresque, les objets les plus hétéroclites : autorisation de congrégations, réforme du Conseil d'État, organisation du ministère, ouverture de maisons de jeu... Il s'agit de faire profiter ces "cavaliers budgétaires" des avantages inhérents à l'essence même du budget : vote à date fixe, rapidité. [...] Il faut cependant reconnaître une certaine logique dans tout ce désordre. Lorsqu'une matière a été une fois insérée dans une loi de finances, elle devient financière par la forme, et, comme la forme emporte le fond, elle a ainsi pénétré définitivement dans la compétence de la Commission des finances. [...] Ainsi, des chapitres importants du droit constitutionnel - organisation du ministère, incompatibilités parlementaires - appartiennent désormais à la Commission des finances. Il est difficile d'aller plus loin dans la voie du formalisme byzantin ».

Document 3. Article 84 du règlement de la Chambre des députés en 1935.

Les amendements ou articles additionnels ne sont recevables que s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition et s'ils s'appliquent effectivement à l'article qu'ils visent.

Document 4. Article 51 du décret du 19 juin 1956.

La loi de finances ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier, concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'année budgétaire, ou tendant à aménager le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Document 5. Article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Document 6. Article 34 de la LOLF.

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2o du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1o, 5o, 6o, 7o et 8o du I et aux 1o, 2o et 3o du II.

Document 7. CC, décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006.

6. Considérant (...) que le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en œuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 ;

7. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

Document 8. CC, décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017.

(commentaire) L'article 110 permet aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder au fichier dénommé « Système d'immatriculation des véhicules ». L'article 113 prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur la révision de la carte des zones défavorisées simples. L'article 126 modifie le régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris. L'article 131 proroge un dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique. L'article 132 modifie les règles relatives au contrôle des arrêts de travail et des cumuls d'activités dans la fonction publique. L'article 153 modifie les modalités de calcul des ressources personnelles prises en compte pour l'attribution de la prestation de compensation du handicap. L'article 154 permet l'expérimentation par les collectivités territoriales et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie du financement de l'information et du soutien des tuteurs familiaux. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Elles sont donc contraires à la Constitution.

Document 9. CC, décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022, loi de finances pour 2023.

(commentaire) Le Conseil s'est également saisi d'autres dispositions. L'article 82 introduit un nouvel article 343 bis au sein du code des douanes afin de prévoir que l'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de certains droits ou taxes. L'article 83 prévoit que les agents des finances publiques sont déliés du secret professionnel à l'égard des assistants spécialisés détachés ou mis à disposition par l'administration fiscale en application de l'article 706 du code de procédure pénale. L'article 98 habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur l'ensemble du territoire douanier. L'article 142 modifie l'expérimentation prévue pour une durée de cinq ans par l'article 34 de la loi du 21 février 2022 mentionnée ci-dessus, afin d'élargir les missions au titre desquelles un établissement public territorial de bassin peut remplacer la contribution budgétaire de ses membres par une contribution assise sur le produit de la fiscalité locale. L'article 143 institue une conférence de financement des transports publics en Île-de-France afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour soutenir ces transports et prévoit la remise d'un rapport au Parlement pour rendre compte de ses travaux. L'article 171 précise le statut des biens des organismes auxquels est délégué le contrôle de transport des denrées périssables sous température dirigée, afin de déroger au régime des biens de retour. L'article 187 fixe le nombre des membres de la commission des infractions fiscales. Ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou

d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

(2022-847 DC, 29 décembre 2022, cons. 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, JORF n°0303 du 31 décembre 2022, texte n° 2)

Document 10. Article 51-bis du règlement de la Chambre des députés en 1900.

Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois de pensions ou à leur extension faite en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être déposée sous forme d'amendement ou d'article additionnel du budget.

Document 11. Article 40 de la Constitution.

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Document 12. CC, décision n° 77-82 DC du 20 juillet 1977.

4. Considérant en conséquence que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement ;

Document 13. CC, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.

12. Considérant que l'article 42 et l'état A se bornent, pour évaluer les ressources de l'État, à traduire l'incidence des dispositions, notamment d'ordre fiscal, actuellement en vigueur, que les éléments contenus dans l'annexe « Voies et moyens » de la loi de finances concernant ces évaluations n'ont pas la nature de dispositions ayant pour objet d'édicter ou de modifier des règles relatives aux impositions ; que l'inclusion dans cet état de l'évaluation du produit attendu pour 1984 de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1983, n'est qu'un élément de sincérité de cet article et de cet état ;

Document 14. CC, décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

22. Considérant qu'il est soutenu par les sénateurs, auteurs de la première saisine, que l'inscription en recettes du budget général de 1993, pour un montant de 18 milliards de francs du produit d'opérations de cession au secteur privé par l'État d'entreprises du secteur public, méconnaît la règle posée à l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées, altérant ainsi la sincérité des chiffres contenus dans la loi ;

Document 15. CC, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances.

59. Considérant que le chapitre Ier est intitulé « Du principe de sincérité » et comprend les articles 32 et 33 ;

- Quant à l'article 32 :

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

61. Considérant que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution ;

- Quant à l'article 33 :

63. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 33 : « Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante » ;

64. Considérant qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions sont contraires au principe, résultant notamment de l'article 10 de la Constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai ;

65. Considérant, en conséquence, que le premier alinéa de l'article 33, dont les dispositions sont inséparables, doit être déclaré contraire à la Constitution ;

66. Considérant, en revanche, que n'appelle pas de remarque quant à sa constitutionnalité le second alinéa de l'article 33, qui prévoit l'évaluation et l'autorisation, dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice, des conséquences sur l'équilibre que pourraient avoir toutes mesures législatives ou réglementaires intervenues en cours d'année ;

Document 16. CC, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

1. Considérant qu'en vertu de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, " la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie " ;

2. Considérant que la portée de cette disposition ne peut être appréciée qu'en la rapprochant de l'article 1er, alinéa 1er, de la même ordonnance, d'après lequel " les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent " ;

3. Considérant qu'en subordonnant la discussion de la deuxième partie de la loi de finances, qui fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles, au vote de la première partie, qui autorise et évalue les recettes, fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre économique et financier, l'article 40 ne fait que tirer les conséquences, au plan de la procédure législative, du principe fondamental affirmé à l'article 1er ; qu'il tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement ;

4. Considérant que, si cette prescription ne fait pas obstacle à d'éventuelles modifications par les assemblées des dispositions de la première partie du projet de loi de finances, il faut, pour qu'il y soit satisfait, que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet ; qu'il en est ainsi, particulièrement de la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre ; que, s'il en était autrement et, notamment, en cas de rejet de cette disposition, les décisions de la deuxième partie relatives aux dépenses n'auraient pas été précédées de la définition de l'équilibre, contrairement à ce qu'exige, dans sa lettre comme dans son esprit, l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant qu'il est constant qu'au cours d'une première délibération l'Assemblée nationale n'a pas adopté l'article 25 du projet, devenu l'article 32 de la loi de finances soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, article qui, dans la première partie de cette loi, est celui qui évalue les recettes et fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi les données générales de l'équilibre économique et financier pour 1980 ; que, par suite, et bien que le Président de l'Assemblée nationale n'ait pu qu'appeler l'Assemblée à entreprendre la discussion de la seconde partie dès lors que le projet n'avait pas été retiré et que son examen avait été maintenu à l'ordre du jour prioritaire, la procédure suivie dans cette première délibération n'a pas été régulière au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959

portant loi organique relative aux lois de finances ;

6. Considérant que cette irrégularité résulte, pour une part, de ce que le règlement de l'Assemblée nationale ne comporte pas de disposition propre à assurer le respect de la prescription figurant à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en particulier, ce règlement ne permet pas de demander une seconde délibération sur les articles figurant à la première partie du projet de loi de finances avant que n'ait été achevé l'examen de tous les autres articles de ce projet ;

7. Considérant que, au cours de la troisième séance tenue le 17 novembre 1979 par l'Assemblée nationale, le Premier ministre a demandé une deuxième délibération, en précisant que cette demande concernait tous les articles de la première partie, puis ceux de la seconde partie de ce projet ; que, conformément à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, il a, ensuite, engagé la responsabilité du Gouvernement, "d'une part sur les articles 1 à 25, qui constituent la première partie de la loi de finances, d'autre part, sur les articles 26 et suivants qui en constituent la deuxième partie ; enfin sur l'ensemble de ce texte, dans la rédaction initiale modifiée par les votes intervenus en première délibération et les amendements que le Gouvernement, en seconde délibération, a déposés " ;

8. Considérant que, les motions de censure déposées à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ayant été rejetées, les dispositions sur lesquelles le Gouvernement avait engagé sa responsabilité ont été considérées comme adoptées, mais sans que celles de la première partie, puis celles de la seconde partie aient pu l'être de façon distincte et successive comme l'aurait exigé l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

9. Considérant, en conséquence, et, bien que la suite de la procédure ait été régulière tant devant le Sénat que devant l'Assemblée nationale, que la loi de finances pour 1980 n'a pas été adoptée conformément aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, prévue à l'article 47 de la Constitution ;

Décide :

Article premier : La loi de finances pour 1980 est déclarée non conforme à la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Séance 7. L'exécution de la loi de finances

Document 1. Article 10 de la LOLF.

Document 2. Article 44 de la LOLF dans la version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023.

Document 3. Décret n°2017-160 du 9 février 2017 portant annulation des crédits.

Document 4. Arrêté du 29 mars 2017 du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics portant report de crédits.

Document 5. Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Document 6. Avis de la Commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021.

Document 7. Régulation budgétaire. Exposé des motifs du PLF pour 2023.

Document 8. Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Document 9. Responsabilité des gestionnaires publics : Pierre Moscovici souligne « une réforme historique pour renforcer la confiance des citoyens dans l'action publique », Cour des comptes, 23 mars 2022.

Document 10. Stéphanie Damarey, « Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics : les dés sont jetés », *AJDA* 2022 p.920.

Document 1. Article 10 de la LOLF.

Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

Document 2. Article 44 de la LOLF dans la version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023.

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative ou de fin de gestion, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial.

Document 3. Décret n°2017-160 du 9 février 2017 portant annulation des crédits.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Décret n° 2017-160 du 9 février 2017
portant annulation de crédits

NOR : ECFB1702514D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances,
Vu les articles 14 et 17 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances ;
Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2016,

Décède :

Art. 1^{er}. – Sont annulés, pour 2016, des crédits d'un montant de 36 739 808 € en autorisations d'engagement et de 2 121 142 € en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent décret.

Art. 2. – Le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 9 février 2017.

BERNARD CAZENEUVE

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'économie
et des finances,
MICHEL SAPIN*

*Le secrétaire d'Etat
chargé du budget
et des comptes publics,
CHRISTIAN ECKERT*

Document 4. Arrêté du 29 mars 2017 du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics portant report de crédits.

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Arrêté du 29 mars 2017
portant report de crédits

NOR : ECFB1702984A

La ministre de la culture et de la communication et le secrétaire d'Etat chargé du budget et des comptes publics,
Vu l'article 15 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 portant loi organique relative aux lois de finances ;
Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2016 ;
Vu la loi de finances et les textes portant ouverture et annulation de crédits pour 2017,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. – Sont annulés sur 2016 des crédits pour un montant de 30 658 974 € en autorisations d'engagement et de 24 184 083 € en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent arrêté.

Art. 2. – Sont ouverts, pour 2017, des crédits d'un montant de 30 658 974 € en autorisations d'engagement et de 24 184 083 € en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 2 annexé au présent arrêté.

Art. 3. – Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 29 mars 2017.

*La ministre de la culture
et de la communication,
AUDREY AZOULAY*

*Le secrétaire d'Etat
chargé du budget
et des comptes publics,
CHRISTIAN ECKERT*

Document 5. Décret n° 2021-620 du 19 mai 2021 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Article 1. Sont ouverts, pour 2021, à titre d'avance, des crédits d'un montant de 7 200 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables aux programmes du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent décret et inscrits sur des titres autres que celui des dépenses de personnel.

Article 2. Sont annulés à cette fin, pour 2021, des crédits d'un montant de 7 200 000 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement applicables au programme du budget général mentionné dans le tableau 2 annexé au présent décret et inscrits sur des titres autres que celui des dépenses de personnel.

Article 3. Le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe.

TABLEAU 1

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement ouvertes	CRÉDITS de paiement ouverts
Plan d'urgence face à la crise sanitaire		7 200 000 000	7 200 000 000
Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire	356	500 000 000	500 000 000
Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire	357	6 700 000 000	6 700 000 000
Totaux		7 200 000 000	7 200 000 000
Dont titre 2			

TABLEAU 2

INTITULÉ DE LA MISSION, DU PROGRAMME, DE LA DOTATION	Numéro du programme ou de la dotation	AUTORISATIONS d'engagement annulées	CRÉDITS de paiement annulés
Plan d'urgence face à la crise sanitaire		7 200 000 000	7 200 000 000
Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	358	7 200 000 000	7 200 000 000
Totaux		7 200 000 000	7 200 000 000
Dont titre 2			

Document 6. Avis de la Commission des finances du Sénat sur le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021.

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la LO n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 6 mai 2021, portant ouverture et annulation de 7,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

1. Constate que les ouvertures de crédits ont pour objet de permettre la poursuite du versement d'aides aux entreprises dans le cadre du programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire », à hauteur de 6,7 milliards d'euros, et d'aides aux actifs et employeurs dans le cadre du programme 356 « Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire », pour 500 millions d'euros, deux dispositifs mis en place à partir de mars 2020 en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire ;

2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret sont gagées par des annulations de même montant portant sur le programme consacré au renforcement des participations financières de l'État, lui aussi mis en place dans le cadre des mesures d'urgence ;

3. Note que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret, ainsi que les annulations de crédit, sont égales à 0,995 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée, aussi bien pour le financement de l'activité partielle et des autres dispositifs relevant du programme 356 que pour le fonds de solidarité pour les entreprises, en raison de la prolongation de la crise sanitaire et des conséquences pour l'activité économique des restrictions qui ont été mises en place depuis le mois de janvier ;

5. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 précitée sont donc réunies ;

Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :

6. Relève que l'ampleur exceptionnelle des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance est inédite et atteint, à 35 millions d'euros près, la limite du montant autorisé par la loi organique relative aux lois de finances ;

7. Note que le Gouvernement se prive ainsi de toute possibilité, en cas de nouveaux besoins urgents en cours d'année, d'y répondre en prenant un nouveau décret d'avance, sauf cas de nécessité impérieuse d'intérêt national prévue par le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique ;

8. Constate que le faible niveau des crédits actuellement disponibles sur le programme 356, qui rend nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires, ne résulte pas directement des besoins nouveaux liés à la crise sanitaire et à l'application de mesures restrictives de circulation et d'activité, mais de l'annulation de crédits réalisée par le Gouvernement sur le même programme par un arrêté pris le 18 mars dernier ;

9. Estime que l'arrêté précité du 18 mars témoigne d'une surprenante imprévision du Gouvernement en matière budgétaire ;

10. S'interroge aussi sur la conformité de cet arrêté au regard du principe de spécialité budgétaire, en ce qu'il a reporté des crédits non consommés en 2020 depuis les programmes budgétaires relatifs, d'une part, au financement de l'activité partielle et, d'autre part, aux compensations des exonérations de cotisations, vers le programme budgétaire relatif au fonds de solidarité, alors que ces programmes ne poursuivent pas le même objectif, sauf à considérer que tous relèvent de mesures de soutien aux entreprises ;

11. Considère que le recours au décret d'avance pour ouvrir des crédits pour un montant aussi important devrait demeurer, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances, une exception ;

12. Constate en outre que le présent projet de décret d'avance, bien que ses crédits ouverts atteignent quasiment les plafonds prévus par la loi organique relative aux lois de finances, ne suffira pas à satisfaire les besoins de crédits jusqu'à la fin de l'exercice, s'agissant notamment de la prolongation annoncée de certains dispositifs du plan d'urgence pour le reste de l'année 2021 et du soutien aux agriculteurs et viticulteurs touchés par un épisode de gel tardif ;

13. Regrette en conséquence que le Gouvernement n'ait pas présenté un projet de loi de finances rectificative plutôt qu'un projet de décret d'avance ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

14. Constate que les crédits annulés ne portent pas sur des crédits ouverts en loi de finances initiale, mais sur des crédits non consommés de l'année 2020 relatifs au dispositif destiné à financer le renforcement des participations financières de l'État et qui avaient fait l'objet d'un report ;

15. Souligne que ce report de crédits, qui représentait 60 % des crédits initialement ouverts sur le programme budgétaire en 2020, a été réalisé par un arrêté pris avant même la promulgation de la loi de finances initiale pour 2021, qui en constituait pourtant le fondement juridique ;

16. Relève que les crédits concernés n'ont pas vocation à être utilisés prochainement et que les crédits disponibles sur ce dispositif seraient encore de 3,9 milliards d'euros, une fois prise en compte l'annulation prévue par le présent projet de décret ;

17. Déploie que finalement cette annulation, qui aurait dû être réalisée dès la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, ne survienne à présent que pour compenser de nouvelles ouvertures de crédits ;

18. Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

Document 7. Régulation budgétaire. Exposé des motifs du PLF pour 2023.

Assurer un pilotage responsable de la gestion budgétaire par une mise en réserve des crédits, dans une optique d'auto-assurance ministérielle

Sur le champ des dépenses de l'État, depuis 2018, l'amélioration de la sincérité du budget a permis de réduire le niveau de mise en réserve en fixant son taux à un niveau de 3 % en moyenne sur les crédits hors titre 2 et à introduire, depuis 2020, un taux réduit de 0,5 % pour les programmes dont les crédits portent très majoritairement des dépenses de prestations sociales (APL, AAH et PPA) qui sont, dans les faits, pas ou peu mobilisables. La contrepartie de cette marge de manœuvre restituée aux gestionnaires est une responsabilisation accrue sur leurs dépenses et sur le respect des plafonds votés, dans une logique d'auto-assurance ministérielle.

En 2023, le taux de mise en réserve sera légèrement rehaussé à 3,5 % globalement sur les crédits hors masse salariale, alors que sera maintenu un taux réduit adapté aux spécificités de certains programmes. Les programmes des missions « Plan de relance » et « Investir pour la France de 2030 » restent, par ailleurs, exonérés de mise en réserve afin de permettre une mobilisation immédiate des crédits pour poursuivre l'objectif stratégique de soutien à l'activité et à la croissance.

La mise en réserve permettra de constituer, dès le début de la gestion 2023, un gel de précaution d'environ 8,1 Md€ sur le budget général en crédits de paiement dont 7,4 Md€ portant sur les crédits hors titre 2 et 0,7 Md€ portant sur les dépenses de personnel.

Enfin, les modalités ayant présidé à l'examen de la loi de règlement depuis 2018, avec l'organisation d'un temps d'évaluation des politiques publiques et de débat sur la situation des finances publiques, seront reconduites et pérennisées en 2023. Conformément à l'engagement du Gouvernement, le dépôt du projet de loi de règlement pour 2022 sera avancé pour répondre pleinement aux besoins du Parlement. Ce projet de loi sera déposé en avril 2023 pour permettre au Parlement de disposer d'un temps d'évaluation approfondie, avant le débat d'orientation des finances publiques désormais avancé par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Document 8. Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Chapitre I – Le cadre budgétaire et comptable

(...) Article 9

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.

Les conjoints des ordonnateurs, ou les partenaires avec lesquels ils sont liés par un pacte civil de solidarité, ne peuvent être comptables des personnes morales auprès desquelles ces ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Chapitre II Les ordonnateurs et les comptables

Section 1 : Les ordonnateurs

Article 10

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. (...)

Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires.

Les ordonnateurs peuvent déléguer leur signature et se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

Les ordonnateurs, leurs suppléants ainsi que les personnes auxquelles ils ont délégué leur signature sont accrédités auprès des comptables publics assignataires relevant de leur compétence, selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

Article 11

Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses.

Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits.

Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent.

Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers.

(...) Section 2 : Les comptables

Article 13

Les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er.

Sous réserve des règles propres à certaines personnes morales, les comptables publics sont nommés par le ministre chargé du budget.

Article 14

Les comptables publics assument la direction des postes comptables. Un même poste comptable est confié à un seul comptable public.

Le comptable assignataire est le comptable public habilité à prendre en charge les ordres de payer, les dépenses sans ordonnancement, les ordres de recouvrer ainsi que les opérations de trésorerie émanant de l'ordonnateur accrédité mentionné au dernier alinéa de l'article 10. Un arrêté du ministre chargé du budget définit les modalités d'assignation sur la caisse du comptable public des ordres et des dépenses sans ordonnancement émanant de l'ordonnateur.

A l'occasion de leur première installation, les comptables publics prêtent serment, selon les cas, devant la juridiction financière ou l'autorité compétente désignée par la loi ou le règlement.

La publication de l'acte de nomination d'un comptable public emporte accréditation de ce dernier auprès d'un ou de plusieurs ordonnateurs.

Article 15

Les comptables publics sont principaux ou secondaires.

Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes.

Les comptables secondaires sont ceux dont les opérations sont centralisées par un comptable principal.

(...) Article 17

Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent. (...)

Article 18

Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé :

1° De la tenue de la comptabilité générale ;

2° Sous réserve des compétences de l'ordonnateur, de la tenue de la comptabilité budgétaire ;

3° De la comptabilisation des valeurs inactives ;

4° De la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ;

5° Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ;

6° De l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer ;

7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ;

8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ;

9° De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ;

10° Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;

11° De la conservation des pièces justificatives des opérations transmises par les ordonnateurs et des documents de comptabilité.

Article 19

Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :

1° S'agissant des ordres de recouvrer :

a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;

b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ;

2° S'agissant des ordres de payer :

a) De la qualité de l'ordonnateur ;

b) De l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;

c) De la disponibilité des crédits ;

d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ;

e) Du caractère libératoire du paiement ; (...)

Article 20

Le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte sur :

1° La certification du service fait ;

2° L'exactitude de la liquidation ;

3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, notamment l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements lorsqu'il est prévu ;

4° La production des pièces justificatives ;

5° L'application des règles de prescription et de déchéance.

(...) Article 42

Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations assignées sur sa caisse et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat.

Document 9. Responsabilité des gestionnaires publics : Pierre Moscovici souligne « une réforme historique pour renforcer la confiance des citoyens dans l'action publique ».

Délibérée ce jour en conseil des ministres, l'ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics opère une profonde réforme des règles en établissant un régime unifié entre les ordonnateurs et les comptables publics. Portée par le Gouvernement dans le cadre du programme « Action publique 2022 », cette réforme figure également dans le projet stratégique « JF 2025 » initié par le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici.

Prise sur le fondement de l'article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, cette ordonnance met fin à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, et redéfinit les infractions actuellement poursuivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Désormais, le juge financier ne jugera plus les comptes, mais bien les auteurs des fautes financières les plus graves, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables publics. Le principe fondamental de séparation de l'ordonnateur et du comptable est, lui, maintenu.

Dans ce nouveau régime, les gestionnaires publics seront passibles de sanctions pécuniaires pouvant atteindre jusqu'à six mois de rémunération - mettant fin au pouvoir de remise gracieuse du ministre, propre à la « justice retenue » qui caractérisait le régime précédent de responsabilité personnelle et

pécuniaire. La chambre du contentieux (7^e chambre de la Cour des comptes), composée à parité de magistrats de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), sera chargée d'instruire et de juger les affaires en première instance. L'appel sera ouvert à tous les justiciables.

L'ordonnance tire également les conséquences de la réforme sur les autres missions des juridictions financières. En particulier, elle raccourcit les délais de procédure qui s'appliquent au contrôle des comptes et de la gestion par les CRTC.

Elle concrétise aussi deux actions clés du projet stratégique « JF 2025 » : la publicité de l'intégralité des rapports de la Cour, et la redéfinition du périmètre du rapport public annuel qui pourra notamment porter sur des travaux dont l'objet aura été arrêté après consultation citoyenne.

L'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables restera appliqué dans les collectivités ultramarines régies par l'article 74 de la Constitution, et en Nouvelle-Calédonie jusqu'à l'adoption d'une loi organique permettant de modifier leur statut.

« Cette modernisation du régime de responsabilité des gestionnaires publics constitue une réforme historique, souligne Pierre Moscovici. Elle renforce l'ordre public financier et le rend plus lisible, conciliant l'efficacité de la gestion publique et la confiance des citoyennes et des citoyens dans l'action de l'administration. Pour la première fois depuis 1807, une chambre de la Cour des comptes jugera l'ensemble de gestionnaires publics pour sanctionner de véritables fautes financières. Il s'agit également d'une avancée du point de vue du rapprochement fonctionnel entre la Cour et les chambres régionales et territoriales, que j'ai à cœur de promouvoir depuis ma prise de fonction, ajoute le Premier président. Ensemble, nous œuvrerons activement pour que cette réforme aille dans le sens d'une justice financière plus moderne, plus cohérente et mieux comprise. L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen – « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration » – voit ainsi sa portée pleinement adaptée aux enjeux du XXI^e siècle. »

Document 10. Stéphanie Damarey, « Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics : les dés sont jetés », AJDA, 2022 p.920.

Les dés sont jetés. Un nouveau régime de responsabilité financier unifié des gestionnaires publics a été mis en place avec l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 ; il entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Ce nouveau texte modifie, en profondeur, le schéma contentieux en supprimant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et en ôtant aux chambres régionales des comptes (CRC) leurs compétences juridictionnelles.

La suppression de la CDBF avait déjà été proposée avec le projet de réforme des juridictions financières de 2009. Entérinée avec cette ordonnance, elle permet de confier à un seul juge financier la compétence pour examiner les responsabilités financières des gestionnaires publics. C'est la Cour des comptes qui, désormais, sera seule compétente pour apprécier ces responsabilités. L'ensemble du contentieux financier est confié à sa 7^e chambre qui, de Paris, aura à examiner la totalité des irrégularités financières dont elle aura eu connaissance.

Unifier le contentieux financier était une nécessité. Il n'apparaissait pas satisfaisant que deux juges financiers, le juge des comptes et la CDBF, aient la possibilité d'intervenir sur une même gestion pour sanctionner des acteurs distincts. Très logiquement, ce partage des compétences laissait deviner le risque d'une contrariété possible entre les décisions prises par ces juges et ce n'était pas qu'un cas d'école à l'exemple de la délicate affaire concernant l'INPI. Sur ce point, l'ordonnance apporte une réponse attendue et nécessaire.

En revanche, on peut s'étonner de ce que les CRC en aient également perdu leurs compétences juridictionnelles... Sur ce point, l'ordonnance emporte une réelle régression du droit applicable. Il faut se rappeler que les CRC ont été créées avec l'idée de rapprocher le juge des comptes des territoires et de ses justiciables. Ce rapprochement avait permis de mettre de l'ordre dans la gestion de nombreuses collectivités locales et avait également permis de révéler de nombreuses gestions de fait (les employés de maison de Levallois-Perret, l'affaire des avions-taxis d'Hénin-Beaumont, les associations

transparentes de Nice, les emplois fictifs de la ville de Paris... parmi tant d'autres). On peine donc à comprendre l'intérêt tout à la fois, de supprimer les compétences juridictionnelles des CRC et de confier à la seule 7^e chambre de la Cour des comptes le soin de contrôler, de Paris, les comptes locaux.

Ce nouveau schéma contentieux conduit à la mise en place d'un régime de responsabilité financière unifié. Tous les acteurs de l'exécution budgétaire, de l'ordonnateur au comptable, en passant par l'ensemble des protagonistes impliqués dans la gestion publique sous examen, relèveront de la Cour des comptes. Prise isolément, cette unification du contentieux doit être saluée en ce qu'elle va permettre d'identifier, pour chaque gestion examinée, les responsabilités de chacun et de les sanctionner à proportion.

Dans le détail, toutefois, ce nouveau logiciel de responsabilité financière induit une raréfaction des possibilités d'engagement des responsabilités des agents comptables et laisse deviner le cadre juridique contraignant désormais imposé au juge financier pour engager la responsabilité financière des gestionnaires publics. Seule l'action des juges, de la Cour des comptes mais également de son juge de cassation, le Conseil d'Etat, permet d'imaginer que ce nouveau régime de responsabilité financière ne se réduise pas au carcan juridique que Bercy a entendu imposer afin de limiter, autant que possible, les cas d'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics.

I - Un nouveau logiciel de responsabilité financière des gestionnaires publics

Le nouveau dispositif mis en place conduit à reconfigurer, en profondeur, les modalités d'engagement de la responsabilité financière des acteurs de l'exécution budgétaire. Très contraintes, les nouvelles dispositions vont conduire, en particulier, à raréfier les cas d'engagement de la responsabilité des agents comptables et vont, plus globalement, limiter les possibilités d'engager celle des gestionnaires publics.

A. Une raréfaction attendue des cas de responsabilité financière des agents comptables

Les agents comptables sont les grands gagnants de cette réforme. Avec l'ordonnance du 23 mars 2022, il va en effet devenir difficile d'engager leur responsabilité.

Pour son infraction générique résultant d'une faute grave ayant occasionné un préjudice significatif (CJF, art. L. 131-9), l'ordonnance limite la possibilité d'engager la responsabilité financière en tenant compte de la gravité de la faute commise. Sur ce point, la réforme était attendue tant le régime actuel de responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables avait révélé des dysfonctionnements, incohérences et iniquités. Trop souvent, la responsabilité des comptables publics a pu être engagée alors qu'ils n'étaient pas les premiers responsables mais endossaient, en réalité, la responsabilité des erreurs commises par d'autres et notamment par les ordonnateurs. Trop souvent, leur responsabilité a pu être engagée pour des fautes mineures, sans considération aucune des éléments de contexte ou encore de leur comportement. Tout ceci rendu possible, pour partie, en raison des contraintes fixées par les textes applicables mais pour beaucoup, en raison de la rigidité du juge des comptes dans son approche jurisprudentielle particulièrement sévère du cadre juridique de la responsabilité des comptables publics. L'exemple est topique avec l'approche qui a longtemps été retenue par la Cour des comptes, de la notion de force majeure et de ses implications en termes de responsabilité comptable.

Au lieu de s'extraire de ce cadre juridique et d'exploiter les possibilités d'adapter le niveau de responsabilité des comptables publics aux réalités, le juge des comptes a préféré se complaire dans un système dans lequel la remise gracieuse accordée par le ministre s'apparentait à une véritable soupape de sécurité d'un régime de responsabilité financière sclérosé et totalement déphasé.

Une erreur qui se paie cher avec l'ordonnance du 23 mars 2022. Car si le texte va évidemment dans le bon sens, en limitant les cas de responsabilité aux fautes les plus graves commises - ce qui est indispensable pour éviter qu'une crainte excessive de sanction de la part du juge financier ne paralyse l'action publique -, il combine toutefois cette gravité à la nécessité que la faute commise ait emporté un « préjudice financier significatif ». Ce faisant, c'est un cadre juridique contraignant qui est imposé au juge financier, bien au-delà de ce qu'ont retenu les modèles juridictionnels comparables au modèle français. En effet, en Italie, en Espagne mais également au Portugal, seule la gravité de la faute

commise conditionne l'engagement de la responsabilité du gestionnaire public, laissant le soin au juge financier de l'apprécier en termes d'incidence. Et les possibilités vont bien au-delà du seul dommage financier puisqu'il est possible ainsi en Italie de sanctionner l'atteinte portée à l'image et donc à la réputation de l'administration.

En combinant gravité de la faute et préjudice financier significatif, l'ordonnance limite considérablement les possibilités d'engager la responsabilité des gestionnaires publics en général, des comptables publics en particulier. Et l'objectif est atteint. Bercy, qui entendait restreindre au maximum les cas d'engagement de la responsabilité de ces comptables et œuvre à cet effet depuis de nombreuses années en actionnant plusieurs leviers, a mis en place un cadre juridique suffisamment contraignant pour sortir ces agents, autant que possible, du giron du juge financier.

Quelques esprits chagrins se froissent d'une telle accusation à l'endroit de Bercy et cela s'entend. En réponse, il suffira, d'ici quatre ou cinq ans, d'apprécier la jurisprudence financière et de constater que l'effet d'entonnoir, produit par ce nouveau cadre juridique, va exclure d'emblée, sans que le juge financier ne puisse rien y faire, des erreurs grossières, systémiques, fréquemment rencontrées notamment dans le domaine de la commande publique. Et l'on pourra s'étonner alors de ces « trous dans la raquette » que permet le texte...

En parallèle, l'ordonnance emporte également suppression du pouvoir de remise gracieuse du ministre. Ce pouvoir tant décrié, unique en Europe, auquel Bercy pouvait d'autant plus facilement renoncer que l'ordonnance remplace le débet par une amende. On vient de le dire, le système n'était finalement viable que parce que Bercy avait la possibilité de décharger le comptable du débet mis à sa charge ; perversité d'un système qui s'auto-alimente et que le juge des comptes lui-même a contribué à alimenter.

Là également, la réforme était attendue alors que certains débet ont pu dépasser l'entendement mais elle devait se fondre dans un dispositif global dans lequel le juge financier aurait disposé d'une compétence étendue à l'égard des gestionnaires publics, ce qui n'est pas le cas avec l'ordonnance du 23 mars 2022, comme nous y reviendrons.

Au lieu de cela, les auteurs du texte ont emprunté ici et là, y compris auprès de régimes non juridictionnels de responsabilité financière, des morceaux de puzzle pour les assembler à leur guise, en ont ajouté d'autres pour aboutir à un système clairement distinct des modèles existants. Au final, un modèle original d'inspirations variées, qui s'agissant des comptables publics, va très clairement limiter le risque d'une mise en cause de leur responsabilité.

Certes, ceux-ci pourraient relever d'autres infractions prévues par l'ordonnance, comme la gestion de fait par exemple, mais la rédaction du texte ne laisse aucun doute sur les intentions de ses auteurs.

B. Une responsabilité financière des gestionnaires publics sous contraintes

Le cadre juridique particulièrement contraint du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics laisse deviner qu'au-delà du cas des seuls agents comptables, ce sont, plus largement, les possibilités d'engager la responsabilité de ces gestionnaires qui se trouvent bridées par les nouvelles dispositions applicables.

En particulier, l'ordonnance restreint le champ des justiciables en identifiant une liste de gestionnaires publics échappant à la compétence du juge financier. Ainsi, en sont exclus les ministres (sauf gestion de fait) ainsi que les élus locaux qui n'endossent de responsabilité financière que dans trois cas :

- en cas d'inexécution d'une décision de justice entraînant le prononcé d'une astreinte (CJF, art. L. 131-4) ;
- lorsque, ayant fait usage de leur pouvoir de réquisition, ils procurent à une personne morale, à autrui ou à eux-mêmes, un avantage injustifié, par intérêt personnel direct ou indirect (CJF, art. L. 131-12) ;
- s'ils sont reconnus gestionnaires de fait (CJF, art. L. 131-15).

L'ordonnance du 23 mars 2022 reproduit ainsi l'irresponsabilité financière des ministres et des élus locaux, qui avait déjà été retenue et grandement critiquée avec la création de la CDBF.

S'agissant du champ de compétences du juge financier, l'ordonnance établit également une liste d'infractions sanctionnables.

Outre l'infraction générique résultant d'une faute grave commise par le gestionnaire public, ayant occasionné un préjudice financier significatif (CJF, art. L. 131-9) précédemment signalée, la Cour des comptes pourra également sanctionner :

- la faute de gestion (carence, omission, négligence...) au sein d'un établissement public à caractère industriel ou commercial ou au sein des sociétés dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital social ou des voix dans les organes délibérants ou sur lesquelles il exerce, directement ou indirectement, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion (CJF, art. L. 131-10) ;
- les agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (CJF, art. L. 131-11) ;
- l'octroi d'un avantage injustifié procuré à autrui, à soi-même ou à toute personne morale, par intérêt personnel direct ou indirect (CJF, art. L. 131-12) ;
- l'inexécution d'une décision de justice conduisant au prononcé d'une astreinte (CJF, art. L. 131-14) ;
- la gestion de fait (CJF, art. L. 131-15).

Ces différentes infractions pourront être sanctionnées au moyen d'une amende dont le maximum ne pourra pas excéder six mois de rémunération de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction (CJF, art. L. 131-16). S'y ajoutent trois infractions formelles :

- l'absence de production des comptes (CJF, art. L. 131-13, 1^o) ;
- l'engagement d'une dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire (CJF, art. L. 131-13, 2^o) ;
- l'engagement d'une dépense sans avoir reçu de délégation à cet effet (CJF, art. L. 131-13, 3^o).

Pour ces trois infractions, l'amende ne pourra pas excéder un mois de rémunération.

La lecture de ces dispositions laisse clairement apparaître le cadre contraignant dans lequel le juge financier va évoluer et l'on devine aisément l'entonnoir qui se met en place et qui va limiter les cas possibles d'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics.

Les formulations et les cadres juridiques retenus amènent, en effet, plusieurs réserves. Ainsi concernant l'adjectif « significatif » exigé du « préjudice financier » dont le texte précise qu'il devra être apprécié « en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable » (CJF, art. L. 131-9).

Il en va de même concernant la possibilité de sanctionner l'avantage injustifié procuré à autrui, complétée de la sanction de l'avantage à soi-même ou à une personne morale, à la condition qu'il ait été accordé par intérêt personnel direct ou indirect (CJF, art. L. 131-12). L'appréciation de cet intérêt va nécessairement contraindre le juge financier et restreindre les cas d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Ces contraintes sont telles qu'elles suscitent des interrogations sur l'attitude qui sera celle du juge financier. Et parce que beaucoup d'irrégularités ne pourront plus être sanctionnées, notamment en lien avec la commande publique, on peut craindre, dans une certaine mesure, une pénalisation de l'activité administrative. En effet, la Cour des comptes pourrait recourir plus souvent qu'elle n'en avait l'habitude à l'article 40 du code de procédure pénale qui permet de transmettre au procureur de la République les crimes et délits découverts par le juge financier.

Si le rapport Bassères a tenté de relativiser l'intérêt de cet article 40 s'agissant des juridictions financières, il ne faut toutefois pas sous-estimer ce risque alors que très clairement, la Cour des comptes pourrait y trouver une voie d'action possible permettant de combler les insuffisances de rédaction de l'ordonnance du 23 mars 2022.

Plus largement, c'est effectivement le juge financier et le rôle qu'il va jouer dans la mise en œuvre de cette ordonnance qui peut contribuer à faire de ce texte autre chose que ce que sa lecture laisse supposer, une coquille trop vide.

II - Un pari sur l'avenir : donner à ce nouveau régime une réelle consistance

Les dés sont donc bien jetés. En l'état, le texte de l'ordonnance du 23 mars 2022 souffre de nombreuses imperfections qui laissent deviner une activité juridictionnelle à venir insuffisante et très

clairement pas à la hauteur de ce que les citoyens sont en droit d'attendre en termes de contrôles portés sur l'emploi fait des fonds publics. Il faut maintenant faire avec ce texte et l'exploiter afin de donner une réelle dynamique à l'activité du juge financier. Des voies d'action sont possibles mais elles sont toutefois conditionnées par l'attitude des juges, le juge financier tout d'abord, et son juge de cassation, le Conseil d'Etat, ensuite.

A. Au-delà des insuffisances du texte, des voies d'action possibles

Le texte a été rédigé afin de contraindre et ce faisant limiter l'activité du juge financier. Ceci fait, il faut maintenant entrevoir les voies que le juge financier peut explorer afin de donner au texte une dimension inattendue mais indispensable pour que le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ne demeure pas une coquille vide.

Il faut comprendre qu'au-delà de la règle de droit, c'est bien évidemment le rôle joué par le juge qui va donner toute sa consistance à un texte. C'est ainsi que nous avons assisté à la « renaissance » de la CDBF à compter de 2018, résultat d'une volonté affirmée du parquet de donner à cette juridiction une nouvelle dynamique. De manière éloquente, l'activité de cette juridiction s'en est trouvée significativement augmentée avec douze arrêts rendus en 2019 après les neuf arrêts de 2018. La crise sanitaire a certes ralenti son activité pour l'année 2020 avec sept arrêts mais elle s'est établit, de nouveau, à neuf arrêts en 2021. Une activité qui se distingue nettement de la moyenne des arrêts rendus chaque année par cette juridiction entre 1948 et 2017, soit un peu plus de trois arrêts chaque année. La CDBF elle-même souligne cette amélioration de son activité juridictionnelle dans son dernier rapport d'activités, en constatant l'évolution de la moyenne glissante sur dix ans des arrêts rendus, qui est passée de 4,8 en 2012 à 7,4 en 2021, soit une progression de 54 %.

En parallèle, le contenu même des décisions rendues par la CDBF a évolué avec des sanctions plus sévères. La Cour relève elle-même, dans son dernier rapport d'activités, que « de manière générale, le montant des sanctions infligées par la CDBF tend à augmenter ». Ainsi, avec l'affaire *CDC Entreprises*, deux amendes, respectivement de 70 000 et 100 000 €, ont été prononcées (CDBF 9 mars 2021, n° 248, *CDC Entreprises - Plan d'attributions gratuites d'actions*). C'est également en 2021 que la CDBF a rendu une première décision condamnant un élu local qui avait engagé sa responsabilité en ayant réquisitionné le comptable public (CDBF 30 sept. 2021, n° 252-852, *Commune de Saint-Denis de La Réunion*)

Le juge financier a ainsi démontré qu'au-delà du droit, la pratique et la volonté ainsi combinées peuvent donner à un texte une dimension insoupçonnée... C'est très clairement ce que l'on peut espérer avec cette ordonnance du 23 mars 2022.

C'est d'ailleurs ce qu'avait anticipé la procureure générale près la Cour des comptes, Catherine Hirsch, avant que l'ordonnance ne soit adoptée, estimant que l'« appréciation de la gravité de l'irrégularité doit pouvoir se matérialiser à travers différents critères, comme les enjeux financiers (l'importance du préjudice, le cas échéant), l'importance de la règle méconnue ou encore la répétition d'irrégularités ». Alors certes, et pour cette infraction en particulier, sa combinaison avec la nécessité d'un « préjudice financier significatif » va limiter les marges de manœuvre du juge financier mais parmi ces différentes infractions relevant de sa compétence, se dessinent des voies d'action qu'il appartient au juge de faire vivre.

Ainsi, peut-on imaginer que les cas d'inexécution des décisions de justice fassent l'objet d'un traitement plus systématique. Imaginer également que le juge financier se fauille dans les quelques interstices que le texte permet dans l'appréciation de l'avantage injustifié et en particulier dans l'identification de l'intérêt personnel direct mais également indirect. Cet intérêt peut, en effet, se prêter à quelques constructions jurisprudentielles permettant d'éviter que le carcan juridique nouvellement imposé pour cette infraction n'apparaisse trop restrictif.

La possibilité, maintenue par l'ordonnance, de sanctionner la gestion de fait doit également être exploitée. Alors que cette gestion permet de sanctionner tous les acteurs de l'exécution budgétaire, sans exception et donc y compris les ministres et les élus locaux, le juge financier dispose là d'une planche de salut qu'il doit être possible d'utiliser afin de rechercher toutes

les responsabilités financières. Il faudra, très certainement, que le juge financier façonne cette notion selon un schéma renouvelé et peut-être audacieux mais indispensable pour que cette notion permette d'alimenter l'activité de la Cour des comptes.

C'est ce qu'avait proposé le parquet en 2017 à l'occasion de deux affaires impliquant cinq ministres et non des moindres puisqu'il s'agissait de Ségolène Royal, Bernard Cazeneuve, Jean-Yves Le Drian, Emmanuel Macron et Michel Sapin, selon une approche particulièrement entreprenante de la notion. C'est très probablement le contexte politique qui avait alors conduit la Cour des comptes à éviter le sujet... Mais, très clairement, l'audace dont avait fait preuve le parquet à l'époque pouvait permettre de sauver la gestion de fait laquelle a, sur ces deux dernières décennies, singulièrement perdu de son attrait. Alors que l'ordonnance maintient la possibilité pour le juge financier de sanctionner la gestion de fait, celui-ci dispose là d'une voie d'action intéressante qu'il ne faut pas négliger.

Des options existent mais elles ne pourront manifestement offrir de potentialités que si les juges concernés, le juge financier, d'une part, et son juge de cassation, le Conseil d'Etat, d'autre part, les investissent réellement.

B. Des voies d'action conditionnées par l'attitude des juges

Ainsi rédigée, l'ordonnance offre peu de potentialités au juge financier. Il est pourtant indispensable que ce dernier se l'approprie et tente de tirer du texte des voies d'action lui permettant de s'assurer que la responsabilité financière des gestionnaires publics ne demeure pas une coquille vide.

Des voies d'action existent, il faut maintenant les exploiter - sous les réserves bien sûr, encore à venir, des dispositions réglementaires qui viendront compléter le texte de l'ordonnance. Là également, les marges de manœuvre du juge financier pourraient s'en trouver affectées.

Mais indépendamment, comme il en a été capable au niveau de la CDBF, le juge financier doit œuvrer afin d'exploiter, au maximum de ses possibilités, les quelques marges de manœuvre que l'ordonnance lui offre.

Ceci implique, pour la Cour des comptes, une démarche volontaire et affirmée, loin de la réserve qu'elle a manifestée à l'occasion des précédentes réformes de 2006, 2008 et 2011. Alors que des virages importants devaient être empruntés pour que ces réformes livrent toutes leurs potentialités, la Cour des comptes est demeurée déconnectée des réalités comptables et n'a pas su donner à sa jurisprudence toute la dimension subjective que ces réformes impliquaient. Nous l'avons précédemment indiqué, faute de l'avoir fait, la Cour des comptes s'est elle-même placée en situation d'être contestée dans son activité juridictionnelle au point que le rapport Bassères avait même imaginé pouvoir proposer la suppression de ses compétences juridictionnelles.

Volontaire, la Cour des comptes doit l'être et son juge de cassation tout autant. En effet, il faut bien constater que le Conseil d'Etat affiche à l'égard de la Cour des comptes une position jurisprudentielle très (trop ?) régulièrement opposée. Les chiffres sont éloquentes. Le taux de cassation des arrêts rendus par la CDBF s'établit à des niveaux extrêmement bas. Dans son rapport d'activités, cette juridiction retient parmi ses indicateurs de performance annuelle le taux de cassation de ses arrêts. Celui-ci s'établit à 11,1 % pour la période 2012-2021, deux arrêts ont été cassés sur les 18 recours formés. Le taux de cassation constaté depuis la création de la CDBF s'établit à 14 % soit sept arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les quarante-quatre recours introduits.

Pour la Cour des comptes, les chiffres sont plus difficiles à établir alors que le taux de cassation n'apparaît ni dans son rapport d'activités, ni dans le projet annuel de performance concernant les juridictions financières. A partir des informations disponibles, il est possible d'établir que le taux de cassation - calculé sur la base des décisions rendues par le Conseil d'Etat, hors décisions de non-admission - est très élevé. Toutes proportions gardées, toutefois, en raison du faible nombre d'arrêts rendus chaque année. Ainsi, en 2015, quatre arrêts (sur vingt-deux pourvois et dix-huit non admis) ont été rendus, avec un taux de cassation de 50 % (deux rejets, deux cassations). Selon ce même schéma, ce taux s'établit à 25 % en 2016 (pour vingt pourvois, seize non admis, trois rejets et une cassation) ; 100 % en 2017 (trois cassations, zéro rejet pour dix pourvois, un non admis, deux désistements et

quatre non jugés) ; 100 % en 2018 (six cassations) ; 57 % en 2019 (trois rejets, quatre cassations pour trois non admis) et 0 % en 2020 (pour une seule décision de rejet). Globalement, ces chiffres donnent l'impression aux magistrats de la Cour des comptes d'une lutte incessante avec leur juge de cassation, voire d'une incompréhension par le Conseil d'Etat de leur office juridictionnel.

En comparaison, ce taux était de 19,1 % en 2018 pour les arrêts rendus par les cours administratives d'appel, 17 % en 2019 et 14 % en 2020.

Au-delà de l'interrogation que suscitent inévitablement de tels résultats, les positions jurisprudentielles retenues ont, pour certaines d'entre elles, singulièrement limité l'activité du juge des comptes. Ainsi, s'agissant de la gestion de fait, il faut relever l'approche restrictive retenue par le Conseil d'Etat qui a, depuis plusieurs années, entrepris de limiter les possibilités de sanctionner de telles gestions, restreignant d'autant les marges de manœuvre du juge financier.

Et les contrariétés entre le juge des comptes et son juge de cassation ont mis en évidence de réels problèmes de compréhension mutuelle - pour ne pas dire plus.

Ces contrariétés ont conduit à ce que le Conseil d'Etat soit lui-même remis en cause dans son rôle de juge de cassation - dans ses dernières aspérités, il faut relever que l'avant-projet de loi portant réforme des juridictions financières de 2009 envisageait un nouveau schéma contentieux dans lequel un nouveau juge de cassation (associant conseillers d'Etat, magistrats de la Cour de cassation et de la Cour des comptes) était créé de toutes pièces, afin de limiter le rôle du Conseil d'Etat dans cette jurisprudence financière.

Ceci est loin d'être anodin et permet de comprendre à quel point les juges ont un rôle essentiel à jouer dans cette réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Ceci dit, les interprétations données au texte prendront donc une importance capitale dans l'effectivité de ce régime de responsabilité financière. Ainsi que la procureure générale Hirsch l'avait clairement souligné, peu de temps avant que l'ordonnance ne soit adoptée, « la crédibilité dans la durée du nouveau régime dépendra à la fois de la plasticité des infractions et du développement, en amont, de contrôles de régularité pertinents permettant d'alimenter le contentieux financier ».

Dans le même temps, la pratique de l'ordonnance révélera certes ses limites, mais également des insuffisances auxquelles il faudra apporter des solutions. C'est ce que prédit Nicolas Groper qui a parié « que les insuffisances de l'ordonnance de 2022 apparaîtront vite et donneront lieu assez rapidement à de nouveaux aménagements juridiques - ou du moins des tentatives ».

Les dés sont certes jetés, mais il reste encore des possibilités pour le juge financier, pour son juge de cassation, de faire en sorte que ce nouveau régime de responsabilité financière ne soit pas vide de substance.

Séance 8. Le contrôle de l'exécution de la loi de finances

Document 1. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e éd., 2010, p. 40-45.

Document 2. J.-P. Camby, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 45 et s.

Document 3. Exemple d'une enquête de la Cour des comptes diligentée par la commission des finances du Sénat.

- Lettre du président de la commission des finances du Sénat à l'intention du Premier président de la Cour des comptes.
- Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur « Le recours aux consultants par l'État ».

Document 4. Référé n° S 2016-0954 du Premier président de la Cour des Comptes Didier Migaud, en date du 14 avril 2016, adressé au Ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve.

Document 5. Compte rendu n° 86, Commission des finances de l'Assemblée nationale, 1^{er} juin 2021, réunion de 21 heures, « Printemps de l'évaluation », p. 32 et s.

Document 6. Gérald Sutter, « Une institution originale : la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) », *RFFP*, 2011, n° 113, p. 97 et s.

Document 1. A. Barilari, M. Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e éd., 2010, p. 40-45.

C. LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT

1. La normalisation des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement

On le sait, le Parlement, par le biais des commissions des finances, et des moyens non négligeables mis à leur disposition par les textes, avait procédé il y a quelques années et de façon parfois spectaculaire, à des contrôles sur pièces et sur place de l'utilisation des fonds publics. On sait également le soutien apporté par la Cour des comptes à ce processus, qui, sur un plan général, a été particulièrement révélateur de la volonté du Parlement de renforcer ses pouvoirs financiers plus sur le terrain du contrôle de l'exécution que sur celui de l'initiative budgétaire. On ne doit pas s'étonner ainsi que poursuivant sur ce même terrain dans le cadre de la LOLF, il ait non seulement réorganisé et rationalisé ce pouvoir de contrôle et d'évaluation mais qu'il l'ait également étendu à l'ensemble des finances publiques.

Ainsi, selon l'article 57, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel (sauf s'il s'agit de sujets à caractère secret concernant les domaines précédemment cités).

Par ailleurs, lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte (article 59). Enfin, lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne

lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois (article 60).

La loi organique insiste également, se fondant sur l'article 47 de la Constitution, sur la mission d'assistance de la Cour des comptes et sur le renforcement de celle-ci. La Cour s'en trouve particulièrement sollicitée, l'article 58 de la loi prévoyant d'une part l'obligation pour elle de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation, d'autre part, l'obligation de réaliser toute enquête, demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle (les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication).

2. La place centrale de la loi de règlement, expression d'un contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'État

La logique de contrôle de gestion dont est porteuse la LOLF et dans laquelle se trouve placée la décision financière publique implique nécessairement un retour sur les résultats, et par conséquent un contrôle et une évaluation de l'efficacité des actions. C'est à ce titre que la loi de règlement (LR) fait l'objet d'une revalorisation importante et qu'à travers elle, se trouve organiquement consacré ce que l'on peut à notre sens qualifier de contrôle parlementaire professionnalisé des finances de l'État. En effet, outre que ses fonctions sont précisées et élargies, la LR est enrichie d'informations telles que les parlementaires devraient y trouver un véritable outil de contrôle pour une analyse et une évaluation des résultats, un outil les conduisant à intégrer un cadre de pensée très proche de celui du chef d'entreprise.

a) Des fonctions précisées et élargies à la logique financière des entreprises

Si la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget ainsi que le résultat budgétaire de l'année, elle fixe également le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement (article 37 de la LOLF).

D'autre part, la loi de règlement intervient dans le processus d'établissement de la comptabilité générale de l'État. Elle approuve en effet le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées (enregistrement selon le principe de la constatation des droits et obligations constatés), l'affecte au bilan qu'elle doit approuver ainsi que ses annexes, étant sur tous ces points très proches d'une véritable logique d'entreprise. (...)

b) La loi de règlement : un outil de contrôle professionnalisé de la gestion financière

La décision budgétaire étant orientée vers les résultats, il va de soi que le Parlement doit disposer d'un document suffisamment complet pour lui permettre de juger de la qualité de la réalisation des prévisions ; il s'agit là d'une exigence parfaitement banale du point de vue du contrôle de la gestion. Cette logique se retrouve dans la masse très importante des informations financières fournies aux parlementaires en annexe du projet de loi de règlement (article 54 de la LOLF) et par lesquelles ceux-ci se trouvent placés en quelque sorte dans la situation qui est celle du manager d'une entreprise ou de l'expert chargé d'effectuer une analyse financière.

Sont joints en effet au texte de la loi elle-même :

- le développement des recettes du budget général ;
- des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées (...)
- une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'État sous la forme d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement ;

- les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement (...);
- des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité;
- le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État. 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;
- le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur.

Document 2. J.-P. Camby, « La commission des finances : du contrôle à l'évaluation », *RFFP*, n° 113, 2011, p. 45.

Si les changements d'appellation ont une portée concrète, au-delà de la recherche de modernité, quelle est celle de la mention faite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'article 24 de la Constitution, selon laquelle le Parlement « évalue les politiques publiques » ? Cette nouveauté s'est d'ailleurs accompagnée, l'année suivante, d'un changement de la dénomination de la commission des finances de l'Assemblée, qui a « perdu » le plan mais a « gagné » le contrôle budgétaire (Règlement de l'Assemblée nationale, article 36). La LOLF en introduisant les notions de « performance », mesurée au moyen d'indicateurs, ciblée par des objectifs, et d'« évaluation » à l'article 57 avait fait entrer ces notions non seulement dans la vie parlementaire mais aussi dans la gestion publique : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ». La loi organique du 15 avril 2009 reprend cette notion en détaillant le contenu des études d'impact applicable aux lois ordinaires. Ces études comportent « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue » et « l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ». Cette fréquence dans la répétition du terme ne peut être le fruit du hasard. La mention des commissions des finances dans le texte organique affirme qu'elles jouent un rôle central en matière d'évaluation.

Évaluer n'est donc pas seulement contrôler au sens strict du terme. Le contrôle parlementaire des dépenses publiques est aujourd'hui constitué de trois strates : vérification de la légalité de la dépense, c'est-à-dire de sa conformité à l'autorisation budgétaire votée, appréciation de l'opportunité de la dépense ou de la dépense fiscale, évaluation de l'adéquation des crédits à une politique publique identifiée et à ses résultats. On passe ainsi d'un simple contrôle de régularité juridique à un contrôle d'opportunité, et, enfin, à une évaluation exhaustive des politiques publiques.

Document 3. Exemple d'une enquête de la Cour des comptes diligentée par la Commission des finances du Sénat.

*** Lettre du président de la commission des finances du Sénat à l'intention du Premier président de la Cour des comptes.**

KCC A1309014 KZZ
25/11/2013

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

13-447

Republique Française

*

COPIE

Paris, le 20 novembre 2013

Monsieur le Premier président, *Cher Didier,*

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») ;
- le bilan financier de l'autonomie des universités.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2014, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

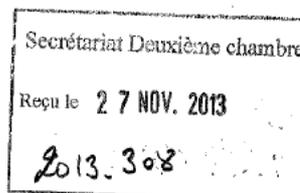
En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, l'enquête consacrée au « Fonds CMU » pourra être remise au premier trimestre de 2015 et celle relative à l'autonomie des universités avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à toi,

Philippe
Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01



Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur « Le recours aux consultants par l'État ».

La Cour des comptes a examiné, à la demande de la commission des finances du Sénat, les conditions dans lesquelles l'État a recours à des conseils extérieurs, c'est-à-dire les personnes, qu'elles soient privées ou publiques, délivrant des prestations intellectuelles dans lesquelles la part de « conseil

» est supérieure à celle de « service ».

Si le recours à des conseils extérieurs ne constitue pas en lui-même un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques, il révèle d'autres enjeux, plus qualitatifs et d'ordre stratégique, en matière de gestion des moyens de l'État, de définition et de mise en œuvre de ses politiques.

Malgré leur caractère stratégique, les dépenses de conseil extérieur ne font pas l'objet d'un suivi particulier, ce qui rend leur estimation délicate.

L'absence d'outils comptables satisfaisants et le défaut de pilotage centralisé au sein des ministères n'ont pas permis à la Cour de chiffrer de manière totalement exhaustive les prestations de conseil engagées par les administrations de l'État.

En effet, malgré leur caractère stratégique, les dépenses de conseil extérieur ne font pas l'objet d'un suivi étroit de la part des secrétaires généraux, des responsables de programme et des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, le plus souvent faute d'outils ou de procédures adaptés.

Ces dépenses sont d'une ampleur relativement limitée mais inégalement réparties entre les ministères et assez largement concentrées sur un nombre restreint de prestataires.

Les données transmises par les ministères, dont il est possible de considérer qu'elles donnent une image relativement fidèle des masses financières en jeu, conduisent à estimer les dépenses de conseil extérieur à au moins 150 M€ en moyenne par an entre 2011 et 2013. Elles concernent un large champ d'intervention, souvent sur des fonctions stratégiques – voire régaliennes – de l'État, telles que les réformes d'organisation, les évaluations de politiques publiques ou la défense de ses intérêts juridiques et financiers. Elles concernent en effet l'aide à la décision, l'accompagnement de projets, l'expertise, l'influence et la gestion des ressources humaines.

Ces dépenses, inégalement réparties entre les différents départements ministériels, sont relativement concentrées sur un nombre limité de prestataires, les dix premiers cabinets de conseil représentant plus de 40 % du volume total de facturation entre 2011 et 2013.

Répondant à des besoins multiples aux justifications inégalement pertinentes, le recours à des conseils extérieurs procède parfois, en l'absence de réflexion préalable sur son opportunité et de doctrine transversale, d'une logique de recours au « cas par cas ».

Il est justifié, lorsque l'administration ne dispose pas des compétences ou des informations utiles en son sein, mais il peut être, dans certains cas, plus contestable.

Le recours à des conseils extérieurs peut ainsi révéler ou entraîner la perte de certaines compétences internes et utiles à l'État, comme la Cour a pu le constater, notamment, dans le domaine du droit des contrats publics, de la rédaction de textes réglementaires ou de la gestion du patrimoine immobilier.

Plus contestable encore est l'utilisation des consultants comme cautions techniques des décisions de l'administration, parfois en doublons avec des avis internes, avec pour objectif ou conséquence une dilution de la responsabilité des décideurs publics.

L'administration ne mobilise pas suffisamment, faute d'outils adaptés, les nombreuses compétences dont elle dispose en son sein.

L'arbitrage entre le recours à des compétences internes ou externes est trop rarement exercé. De même, la question de la complémentarité du conseil extérieur et de l'administration n'est pas nécessairement traitée par les commanditaires. Dans certains cas, la décision de recourir à des prestations répond à des motifs « capacitaires », pour pallier le manque d'effectif qualifié ou les rigidités qui s'attachent au recrutement d'agents contractuels présentant un profil spécifique. Elle répond dès lors à une logique de sous-traitance plus que d'accompagnement. Dans de tels cas, l'administration doit impérativement se prémunir contre tout risque de requalification de ces interventions en prêt de main d'œuvre illicite.

La disponibilité de compétences internes, notamment dans les corps de contrôle et d'inspection de l'État, n'est pas systématiquement prise en compte au moment de la décision de recourir à des prestataires. Sans négliger les spécificités de ces ressources internes qui ne les rendent pas toujours substituables à des conseils extérieurs, la Cour a relevé des exemples probants de missions de conseil

interne menées par des agents de l'État ou ses opérateurs, conjointement ou non avec des consultants. Une mobilisation plus importante de ces compétences internes requiert la mise en place d'outils permettant d'identifier et de recenser les expertises disponibles au sein des services de l'État et d'en comparer la performance, notamment en termes de coût, avec l'intervention d'un prestataire extérieur.

Malgré le caractère à la fois particulier et sensible des prestations de conseil, l'administration n'a pas développé de savoir-faire spécifique en matière d'achat de prestations intellectuelles.

Alors même que l'administration fait appel de longue date à des conseils extérieurs, l'achat de ce genre particulier de prestations manque encore de professionnalisme.

En dépit de l'existence des responsables ministériels des achats et de la création en 2009 du service des achats de l'État, la fonction achat, éclatée entre de multiples services prescripteurs, n'est pas suffisamment structurée au niveau ministériel et au niveau interministériel, ce qui ne favorise pas la programmation des besoins et leur mutualisation.

En dehors des cas de non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence relevés par la Cour, le droit de la commande publique n'est pas toujours utilisé à bon escient eu égard à la spécificité des services achetés. Les marchés à bons de commande, fréquemment utilisés car ils permettent d'alléger les procédures, ne sont pas toujours adaptés pour des prestations nécessitant du « sur mesure » et présentent des risques de dérive budgétaire. Les solutions juridiques qui permettent d'échanger avec les candidats potentiels pour mieux définir le besoin de l'administration devraient être plus largement exploitées afin de permettre une meilleure adéquation des offres aux besoins.

Il existe des marges d'efficience non négligeables, dans la définition du besoin et dans la tarification des prestations.

Si les conditions économiques dans lesquelles l'État recourt à des prestations de conseil se révèlent dans l'ensemble satisfaisantes, notamment au regard des clients du secteur privé, leurs modalités d'achat mériteraient d'être mieux encadrées. Malgré l'existence de bonnes pratiques relevées par la Cour, la définition préalable des besoins de l'administration demeure en règle générale incomplète et se traduit par une description imprécise, dans les cahiers des charges, de la prestation attendue, de ses objectifs et de ses indicateurs de résultat.

L'analyse des conditions tarifaires d'une sélection d'opérations n'a pas montré de défaillance majeure dans la maîtrise de la tarification des prestations. Toutefois, l'utilisation intensive par l'administration d'instruments contractuels tels que les marchés à bons de commande sans minimum ni maximum ou, dans le domaine de la communication, des marchés dits « boîte à outils », fait peser un risque de non-maîtrise de la dépense finale. De même, la complexité des modes de tarification, en particulier le recours de plus en plus fréquent aux « unités d'œuvre », si elle n'a pas conduit à une dérive avérée des coûts unitaires, a parfois rendu difficile le pilotage et le suivi économiques des prestations. En outre, la quasi-absence d'utilisation des tarifications à la performance a sans doute privé l'État d'un levier de pilotage opérationnel et financier des interventions des consultants.

Des marges de progrès existent également pour sensibiliser à la fois les prestataires et les commanditaires aux questions de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

Les dispositions législatives et réglementaires permettant de prévenir les conflits d'intérêts mériteraient d'être renforcées. Les risques déontologiques liés à l'intervention de conseils extérieurs peuvent prendre deux formes : d'une part, la participation d'anciens agents du secteur public à des missions dans leurs anciennes administrations ; d'autre part, l'assistance apportée par des conseils concomitamment à l'État et à des parties en négociation ou en relation contractuelle avec ce dernier.

S'il existe des « chartes de déontologie », sans véritable force juridique, établies par quelques rares administrations, elles ne comportent aucune disposition permettant d'encadrer les relations des services avec leurs fournisseurs. Ainsi, à l'exception des avis rendus, de manière non systématique, par la commission de déontologie, il n'existe aucune référence commune à l'ensemble des administrations en matière d'encadrement des départs d'agents publics dans le secteur privé et, en particulier, dans les métiers du conseil. La portée des avis de la commission pâtit de l'impossibilité

d'en vérifier le respect ultérieur et d'en faire assurer la bonne application. Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires devrait apporter, s'il était adopté, des renforcements bienvenus.

S'agissant des conflits d'intérêts impliquant les prestataires de conseil, des clauses spécifiques devraient être systématiquement incluses dans les cahiers des charges des marchés. À cette fin, une disposition pourrait être inscrite dans le droit positif à l'occasion de la transposition, en droit national, d'ici avril 2016, des deux directives européennes relatives à la passation des marchés publics.

Une fois engagée, parfois dans des chantiers qui se situent au cœur de l'action de l'État, l'action des consultants n'est pas suffisamment encadrée par l'administration.

Comme la définition du besoin initial, le pilotage des missions de conseil par l'administration doit être mieux formalisé et s'accompagner de la mise en place d'outils adaptés. Face à des sociétés de conseil très hiérarchisées, dotées de procédures et de méthodes d'intervention éprouvées et ayant, pour certaines, un accès privilégié aux plus hauts échelons décisionnels de l'État, la plupart des administrations peinent à s'organiser pour assurer un pilotage efficace de leurs consultants. La carence en personnels d'encadrement formés au pilotage de projets et de prestataires ne permet pas de désigner systématiquement des interlocuteurs référents pour piloter les intervenants extérieurs, tandis que l'inégale implication des échelons de direction crée une dissymétrie face à la présence de consultants expérimentés.

De même, l'utilisation des leviers contractuels de pilotage des prestataires, notamment des sanctions financières, demeure très limitée. Enfin, au plan budgétaire et comptable, la programmation et le suivi des décaissements sont encore trop souvent insuffisants. Les graves défaillances relevées par la Cour dans la conduite de la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP) ont montré les lourdes conséquences opérationnelles et budgétaires d'un pilotage insuffisamment professionnalisé.

Parmi les bonnes pratiques de pilotage, doit être signalée l'expérience menée par la direction générale de la modernisation de l'État, poursuivie par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, fondée sur une forte mutualisation des marchés de conseil et la mise en place d'une équipe chargée d'accompagner l'ensemble des étapes de l'intervention des consultants. La mise à disposition, par le service des achats de l'État, d'une « boîte à outils » pour faciliter les achats de prestations de conseil mériterait d'être plus largement diffusée et utilisée par les administrations.

Enfin, les prestations de conseil sont insuffisamment évaluées par leurs bénéficiaires qui ne se mettent pas en condition d'utiliser au mieux les résultats et d'assimiler les nouveaux savoir-faire.

L'impact final des interventions des conseils extérieurs est très rarement évalué, faute de définition ex ante d'indicateurs de résultat, de l'existence d'outils de suivi des prestations (rapports d'étape, tableaux de bord, etc.) et d'une procédure formalisée et systématique d'évaluation des prestations au moment de leur livraison ou quelque temps après. La Cour a relevé dans son enquête quelques exemples de missions ayant produit des résultats insuffisants, conséquence le plus souvent d'une mauvaise compréhension de l'objectif de la mission par les consultants ou de l'inadéquation des équipes mises à disposition. D'autres facteurs indépendants de la qualité des prestataires peuvent affecter l'efficacité des missions de conseil, comme par exemple des réorientations ou des arbitrages contradictoires en cours de mission ou l'urgence de la commande et la brièveté des délais impartis.

Le transfert de compétences au bénéfice des équipes internes de l'administration constitue pour la Cour l'un des enjeux majeurs des missions de conseil. Pour autant, hormis quelques expériences probantes, ce processus est rarement organisé et mis en œuvre, faute d'avoir été prévu ab initio dans le marché de la prestation. L'identification d'un lot spécifique, dans les marchés qui le justifient, dédié aux modalités du transfert de compétence permettrait de remédier à cette situation. Les services de l'État ne disposent pas de procédures ou d'outils intelligents de « capitalisation » (bases de données) permettant de garder mémoire des travaux fournis par des conseils extérieurs, dont certains pourraient être réutilisés par d'autres administrations. Enfin, la forte présence des consultants dans certaines administrations, jointe à une rotation rapide de l'encadrement, fait peser un risque de perte de mémoire portant sur certaines missions centrales de l'État.

Dans la continuité du décret du 24 juillet 2014 qui confie aux secrétaires généraux des ministères une responsabilité renforcée en matière de modernisation des pratiques administratives et de pilotage des achats et des marchés, l'élaboration d'une doctrine sur le bon usage des conseils extérieurs devrait leur être confiée, sous l'égide du secrétaire général du Gouvernement.

Document 4. Référé n° S 2016-0954 du Premier président de la Cour des Comptes Didier Migaud, en date du 14 avril 2016, adressé au Ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve.

Objet : la gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur.

En application des dispositions de l'article L. 113-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé la gestion des logements de fonction du ministère de l'intérieur, pour les exercices 2012 à 2014.

Le régime des logements de fonction des fonctionnaires a été réformé par un décret du 9 mai 2012¹. Cette réforme, que la Cour avait appelée de ses vœux par un référé du 22 juillet 2002², s'est inscrite dans les démarches promouvant un État exemplaire. Ainsi, le Président de la République, dans sa lettre du 20 juin 2010 au Premier ministre, lui demandait en particulier que les avantages en nature concédés à certains fonctionnaires soient strictement circonscrits à l'exercice de leurs fonctions.

Le contrôle de la Cour a porté sur les logements de fonction concernés par les arrêtés interministériels d'application du décret du 9 mai 2002³.

À l'issue de ce contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur ses observations relatives aux conditions d'application de la réforme au sein du ministère de l'intérieur, qui sont en retrait par rapport à la volonté exprimée en 2010.

1. EN DÉPIT DE LA RÉDUCTION GLOBALE DU NOMBRE DE LOGEMENTS DE FONCTION, LEUR COÛT POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT S'EST ACCRU

1.1 Une réduction globale, mais une augmentation des logements par nécessité absolue de service

Au ministère de l'intérieur, le nombre de logements de fonction est passé de 1 140 avant la réforme à 735 en application de l'arrêté interministériel du 15 décembre 2015, soit une réduction d'un tiers.

Toutefois, cette réduction globale s'est accompagnée d'une hausse du nombre de fonctions ouvrant droit à concession de logement par nécessité absolue de service, c'est-à-dire à l'attribution d'un logement en exonération du paiement de tout loyer ou redevance par son occupant, a augmenté de 412 à 699, soit de 70 %. En particulier, 525 responsables de la police ont désormais droit à être logés par nécessité absolue de service alors qu'ils n'étaient que 113 dans ce cas avant la réforme. Le mouvement de réduction globale a été rendu possible par la suppression des 728 concessions de logements pour utilité de service, auxquelles ont succédé seulement 36 concessions d'occupations précaires avec astreinte.

1.2. Un coût accru

Comme la concession de logements pour utilité de service faisait l'objet d'une redevance égale à 54 % de la valeur locative payée par leurs bénéficiaires, la suppression pour l'essentiel de cette forme de concession a amputé les recettes correspondantes, sans compensation du fait de l'accroissement du nombre de concessions par nécessité absolue de service, gratuites pour leurs occupants.

Par ailleurs, le parc de logements domaniaux du ministère de l'intérieur⁴ ne répondant pas aux besoins de tous les titulaires des fonctions ouvrant droit à être logé par nécessité absolue de service, l'État doit

¹ Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme des concessions de logement.

² Cour des comptes, Référé, Logements de fonction. Constatations faites par la Cour des comptes à l'occasion du contrôle de la gestion du patrimoine immobilier affecté au ministère de la culture et de la communication, 22 juillet 2002, 3 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³ C'est-à-dire les seuls logements de fonction des directeurs de l'administration centrale, de certains responsables de la police, des agents de la sécurité civile, des « concierges » des préfectures, enfin des militaires de soutien de la gendarmerie nationale n'ayant pas le statut de gendarme, à l'exclusion des préfets qui disposent d'un régime spécifique et des gendarmes dont le logement relève de leur statut militaire.

⁴ Ce parc n'est pas entièrement occupé, pour des raisons justifiées. Début 2015, 15 des 61 logements domaniaux de l'administration centrale étaient vacants et 14 des 78 logements domaniaux de la police nationale.

louer des logements à des tiers. Ainsi, début 2015, sur 548 logements de fonction attribués, 321 étaient domaniaux et 227 pris à bail, le nombre de ces derniers ayant augmenté depuis 2002.

Perte de recettes du budget général d'un côté, augmentation des dépenses de location de l'autre : la réforme a été coûteuse même si les montants restent modestes à l'échelle des charges de fonctionnement du ministère de l'intérieur (un peu moins de 4 M€ en 2013). En outre, son coût pourrait encore augmenter ; en effet, si les fonctionnaires, ayant droit à être logés gratuitement par l'État et qui ne l'étaient pas encore début 2015 (cf. infra 2), faisaient valoir ce droit, il en résulterait des dépenses de location supplémentaires, faute de logements domaniaux disponibles ; le cas échéant, la prise à bail qui devrait être l'exception deviendrait la règle.

1.3. Un défaut d'analyse préalable des nécessités du service

Selon le code général de la propriété des personnes publiques¹, un logement ne peut être concédé par nécessité absolue de service qu'à un agent ne pouvant « accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate »

Or, début 2015, 219 responsables de la police nationale, y compris à la préfecture de police, qui avaient droit, en raison de leurs fonctions, à être logés par nécessité absolue de service depuis fin 2012, n'avaient pas fait valoir ce droit, tandis que 296 autres l'avaient fait valoir². Ainsi, à Paris, où les fonctions de commissaire central d'arrondissement donnent droit à être logé par nécessité absolue de service, début 2015, douze commissaires sur vingt n'avaient pas demandé à être logés gratuitement par l'État.

S'agissant des 219 agents n'ayant pas fait valoir leurs droits, dont ces douze commissaires, ils sont propriétaires de leur logement ou le louent à leurs frais, à proximité ou non de leurs lieux de travail, sans que la Cour ait eu connaissance de dysfonctionnements opérationnels dus à ces situations. Dès lors que des titulaires de certaines fonctions peuvent les exercer correctement sans être logés gratuitement par l'État, l'impossibilité que tous les autres exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions analogues ne puissent faire de même manque de justification. Au demeurant, la Cour n'a pas eu connaissance d'une étude préalable des fonctions exercées et des conditions de leur exercice permettant d'apprécier si les critères réglementaires étaient réunis pour justifier la concession systématique de logements par nécessité absolue de service à tous les responsables de la police concernés.

2. DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT RÉSULTENT DE LA DÉFINITION IMPRÉCISE DU CRITÈRE DE « PROXIMITÉ IMMÉDIATE » ET DE LA DISPERSION DES SERVICES GESTIONNAIRES

2.1. Des inégalités de traitement dans l'application du critère de « proximité immédiate » aux logements de fonction

Selon une circulaire du 6 février 2013 du ministre chargé du budget³, à défaut de se trouver sur le lieu de travail, le logement de fonction doit être suffisamment proche de ce lieu pour que le fonctionnaire concerné puisse s'y rendre dans un délai maximal d'un quart d'heure, dans des conditions de circulation normales, en dehors des heures de travail⁴. De plus, les administrations peuvent fixer des règles de localisation du logement plus restrictives en fonction des nécessités de service associées à chaque fonction. La pratique administrative, au ministère de l'intérieur, favorise au contraire une application extensive du critère de la « proximité immédiate ». Ainsi, la Cour a constaté que des logements avaient été concédés par nécessité absolue de service alors qu'ils étaient distants de plus de 30 km du lieu de

¹ Article R. 2124-65 modifié par l'article 1er du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

² Le nombre de fonctions donnant droit dans la police nationale à être logé par nécessité absolue de service était de 515 (219 + 296) en vertu de l'arrêté du 19 décembre 2012, avant d'être porté à 525 par l'arrêté du 15 décembre 2015, comme indiqué supra.

³ Circulaire n° NOR BUDE1303205C.

⁴ C'est-à-dire entre 20 heures et 8 heures les jours de semaine ou à toute heure le samedi ou le dimanche.

travail de leurs bénéficiaires, ce qui interdit manifestement à ces derniers, quand le besoin se présente, de rejoindre leur lieu de travail en moins d'un quart d'heure comme prescrit par la circulaire précitée.

2.2. Des omissions de facturation des charges et de déclaration de l'avantage en nature

Les bénéficiaires de logements domaniaux concédés par nécessité absolue de service doivent rembourser à l'État (France Domaine) les charges locatives afférentes à ce logement ainsi que, le cas échéant, les prestations accessoires (eau, électricité, gaz, chauffage, etc.), au besoin déterminées de façon forfaitaire. Par ailleurs, une concession de logement par nécessité absolue de service procure un avantage en nature à son bénéficiaire qui doit être déclaré par son « employeur »¹.

La Cour a constaté que ces règles étaient diversement appliquées. Il en résulte, quand elles ne le sont pas, des pertes de recettes pour l'État, domaniales (les charges locatives et les prestations accessoires) et fiscales (l'impôt sur le revenu), et pour la sécurité sociale (les cotisations sociales). En outre, cette diversité crée des inégalités de traitement entre agents publics qui peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros par an et par agent.

Il importe dès lors que, sous l'égide du secrétaire général du ministère à qui cette mission devrait clairement incomber, vos services veillent à une application uniforme de ces dispositions sur l'ensemble du territoire national.

Compte tenu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : charger les inspections générales compétentes d'examiner objectivement les contraintes attachées aux fonctions pour déterminer la nécessité d'une concession de logement par nécessité absolue de service en application des critères réglementaires ;

Recommandation n° 2 : appliquer rigoureusement l'exigence réglementaire de proximité immédiate pour les logements de fonction loués par l'État ;

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication. Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

L'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Document 5. Compte rendu n° 86, Commission des finances, 1^{er} juin 2021, réunion de 21 heures, « Printemps de l'évaluation », p. 32 et s.

Mme Cendra Motin, présidente. Merci, monsieur le secrétaire d'État. Nous poursuivons notre CEPP avec la mission *Aide publique au développement* et le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial (Aide publique au développement). Après un bref état de l'exécution budgétaire de 2020, je me pencherai plus précisément sur l'aide publique au développement en direction des pays surendettés.

Les crédits de paiement de la mission *Aide publique au développement* ont augmenté de 36 % depuis 2017, soit une hausse de 890 millions d'euros. Ce dynamisme se confirme en 2020, puisque les crédits ont encore crû de 13 %, pour atteindre 3,38 milliards. L'aide publique au développement

¹ Selon de la circulaire conjointe du 1^{er} juin 2007 de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et des directions de la législation fiscale, du budget et de la sécurité sociale.

représente désormais 0,53 % du revenu national brut (RNB), et notre objectif de 0,55 % devrait donc être atteint à l'heure.

La crise sanitaire de 2020 a entraîné une sur-exécution de 235 millions d'euros en crédits de paiement pour faire face aux exigences du moment. Ce sont essentiellement des redéploiements de crédits, que les multiples mouvements budgétaires ont contribué à renforcer. L'annulation de la dette de la Somalie a représenté une perte de 67 millions d'euros pour la France.

L'année 2020 a également été marquée par la chute vertigineuse de certaines recettes ; les ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) ont notamment souffert de l'effondrement du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA). Nous devons en tirer des leçons pour l'avenir : la débudgétisation du FSD semblait être la garantie d'un financement sûr pour l'aide publique au développement, mais ce ne fut pas le cas l'an dernier et il a fallu que le budget se substitue à la taxe.

J'en viens à mon thème d'évaluation, qui concerne la dette. Nous sortons d'une longue période – les années 1990 et 2000 – au cours de laquelle les États occidentaux ont eu à gérer la dette des pays les plus pauvres. Un mécanisme avait été créé pour les pays pauvres très endettés (PPTE), qui a bénéficié à trente-six pays. Les choses, à l'époque, étaient assez simples : la dette était dans les pays pauvres, les pays occidentaux étaient les créanciers et, en se mettant autour de la table – c'est ce qu'on a appelé le Club de Paris-, ils parvenaient d'une manière relativement informelle à gérer la plupart des situations.

Or une nouvelle vague de dettes est devant nous, qui est énorme. On considère en effet que la dette extérieure des pays à revenu faible et intermédiaire s'élève à 8 100 milliards de dollars. Par ailleurs, les dettes ont changé de nature. Auparavant, elles étaient essentiellement concessionnelles, ce qui signifie qu'elles incluaient une part de subvention. Désormais, une bonne partie de la dette est non-concessionnelle et relève d'institutions privées. Allons-nous traiter ces deux types de dettes de la même façon ? Il serait paradoxal d'annuler une partie de la dette concessionnelle pour permettre à ces pays de payer leur dette non-concessionnelle !

Deuxième difficulté : on voit apparaître un nouveau créancier, très opaque mais très important, qui est la Chine. Celle-ci détient déjà 13 % de la dette subsaharienne. Je ne suis pas certain des chiffres que je vous donne, parce que personne ne les connaît : on est dans l'opacité la plus totale, on ne sait pas ce qui se passe et on ignore tout des conditions de la dette chinoise. Il semblerait que certains contrats soient associés à des priorités de remboursement : les pays s'engageraient à rembourser la Chine avant leurs autres créanciers. À titre d'exemple, le service de la dette guinéenne est détenu à 59 % par la Chine.

Une autre évolution est en train de changer la donne : les notations prennent de plus en plus d'importance et certains pays pauvres hésitent à demander le report ou la réduction de leur dette, de peur de paraître moins crédibles sur les marchés.

Une initiative a été prise récemment, qui concerne les soixante-dix-sept pays considérés comme les plus pauvres : l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD). Il ne s'agit pas d'annuler la dette, mais de reporter un peu son remboursement. Cette disposition n'est pas comptabilisée comme relevant de l'APD, alors qu'elle a un coût immédiat dont il conviendrait de tenir compte – même si elle ne devrait pas avoir d'effet à long terme.

Une autre avancée est à saluer : la Chine a accepté les conditions du Club de Paris. Les Chinois et les pays du Golfe, qui sont aussi des prêteurs importants, sont désormais autour de la table, même si cela reste informel. On ne sait pas encore comment les choses vont se passer, puisqu'on est vraiment au début du changement. La situation de trois pays va être examinée dans cette nouvelle configuration : celle du Tchad, de la Zambie et de l'Éthiopie. Pourriez-vous nous en dire davantage sur cette évolution, monsieur le secrétaire d'État, et notamment sur le coût de l'opération, qui s'est déjà élevé à 150 millions pour la France en 2020 ? Combien cela va-t-il nous coûter dans la durée ?

On peut aussi s'interroger sur la manière de procéder. Chaque million du budget de la France fait l'objet d'un débat au Parlement. Or ce n'est pas le cas de la dette : tout se passe au Trésor, et l'on

ne découvre le montant de la dette qu'au moment de payer l'AFD, pour atténuer le choc que cela constitue pour elle. Vous n'êtes certes pas le ministre du Trésor mais vous représentez le Gouvernement et vous êtes à la tête du dossier. Il me paraît inconcevable que le Parlement continue à être exclu d'une affaire de cette importance.

Prenons l'exemple du Soudan, où nous avons à gérer la queue de comète des anciennes dettes. La France va sans doute abandonner au Soudan autour de 5 milliards d'euros, ce qui représente une année et demie d'aide publique au développement. C'est gigantesque. Or le Soudan n'est que notre 123^e partenaire commercial. Nous allons donc faire un effort considérable pour un pays qui ne nous achète rien et auquel nous n'achetons rien, ou presque. Il ne serait pas illégitime que le Parlement se penche sur cette question. Nous favorisons, avec certains pays alliés, ou amis, l'approche dite « 3D », qui associe le développement, la défense et la diplomatie – c'est par exemple le cas avec le Tchad. Le Soudan, lui, a passé un accord avec la Russie pour accueillir l'une de ses bases navales. Je n'ai rien contre les Russes, ils sont nos amis aussi, mais je ne vois pas pourquoi nous devrions aider financièrement un pays qui offre une base majeure à la Russie au sud de Suez. Peut-être faudra-t-il finalement payer la dette du Soudan, mais j'aimerais que nous puissions au moins en débattre !

J'évoquerai, pour finir, la question un peu technique des droits de tirage spéciaux (DTS). Ce mécanisme consiste, pour le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, à allouer des ressources aux pays membres en fonction de leur quote-part et de leur participation dans les instances internationales. Les pays pauvres n'en reçoivent donc qu'une part assez limitée. Le Président de la République a proposé que la part relative des DTS attribuée aux pays pauvres soit accrue. Pouvez-vous nous donner des éléments sur le mécanisme envisagé ?

Si je me suis intéressé à la dette, c'est parce que cette question, qui semblait derrière nous, se pose à nouveau, et avec une grande acuité. L'entrée en scène, au sein des clubs de décision, des nouveaux acteurs que sont la Chine et les pays arabes du Golfe, est en train de changer la donne. L'abandon de dette est parfois inévitable, lorsqu'un État connaît une véritable défaillance financière. Il n'empêche que nous devons bien y réfléchir.

Ces abandons de dette vont certes nous permettre d'atteindre très facilement notre objectif de 0,55 % du RNB, voire celui de 0,7 %, mais ils ne vont pas forcément bénéficier aux pays que nous considérons comme prioritaires, qui sont les plus pauvres, ceux qui n'ont même pas eu la capacité de s'endetter. Nous risquons donc de privilégier des pays intermédiaires comme la Zambie qui, après avoir beaucoup emprunté parce qu'elle connaissait une période faste, est désormais défaillante. Sur ces questions importantes, il importe que le Parlement soit associé à la décision – plutôt que de les découvrir dans la presse !

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État. Monsieur le rapporteur spécial, je partage votre constat : nous allons faire face à une nouvelle vague de dettes. Vous avez évoqué la période des années 1990 et 2000 et le mécanisme d'aide aux PPTE. Après la crise de 2008, et tout au long des années 2010, certains pays africains ont connu une période d'expansion, qui a reposé en grande partie sur l'endettement. Celui-ci a changé de nature, puisque des bailleurs émergents et des acteurs privés ont pris de plus en plus d'importance. Et certains États se retrouvent aujourd'hui dans un état critique. Je peux témoigner, pour le voir agir au quotidien, de la détermination du Président de la République à mettre ces nouveaux acteurs autour de la table. C'est ainsi qu'au dernier sommet des chefs d'État et de gouvernement du G20, à l'automne dernier, nous avons réussi à faire naître le cadre commun que vous évoquiez, qui inclut la Chine. C'était un enjeu crucial, car il aurait effectivement été paradoxal que le Club de Paris annule la dette de certains États et que ceux-ci en profitent pour rembourser le bailleur émergent, qui ne prête pas, vous l'avez dit, dans des conditions totalement transparentes.

La définition de ce cadre commun, qui associe le Club de Paris et le G20, est vraiment une avancée très importante sur le plan méthodologique. Pour chaque pays est créé un comité des créanciers *ad hoc*. Le Tchad, premier pays étudié, constitue une sorte de cas d'école. Trois réunions ont déjà eu lieu, une nouvelle réunion des créanciers doit se tenir dans quelques jours et nous attendons avec impatience de voir comment la Chine va se comporter. Si les créanciers se mettent d'accord, cela

permettra de donner des assurances de financement au FMI. Il est clair que le traitement du cas du Tchad constitue un test. Je sais que Bruno Le Maire est très engagé sur cette question et qu'il s'en est entretenu avec le vice-premier ministre chinois la semaine dernière. J'espère que cette nouvelle méthodologie va faire ses preuves et que nous pourrions vite ouvrir la négociation qui concerne l'Éthiopie. Il faudra en tout cas un vrai engagement politique pour arrimer ces bailleurs émergents.

Vous avez évoqué l'initiative de suspension du service de la dette. Le Président de la République s'est engagé très fermement dans ce sens, dès que la pandémie s'est déclarée : il s'agissait de donner un peu d'oxygène à des États qui, comme nous, ont dû y faire face, investir dans la santé, financer les équipements de protection individuelle, gérer la campagne de vaccination. Je rappelle que la France est très engagée dans la collaboration en vue d'un accès mondial et équitable aux vaccins contre le virus de la covid-19 (COVAX) et dans l'initiative *Acces to covid-19 tools accelerator* (ACT-A). Nous agissons pour que les vaccins arrivent dans les quatre-vingt-douze pays pauvres ou intermédiaires concernés. D'ici à la fin du mois de juin, la France fournira un demi-million de doses au programme COVAX, à destination de l'Afrique.

L'ISSD a permis de reporter 5,2 milliards de dollars d'échéances, soit 700 millions pour la France, afin d'aider les pays en développement à faire face aux conséquences de la crise.

Dans une perspective de plus long terme, le cadre commun doit aussi nous permettre d'obtenir un certain nombre d'engagements de la part des États que nous aidons. Nous attendons d'eux qu'ils travaillent à la formalisation de leur activité économique, à la lutte contre les flux financiers illicites, à la mobilisation de leurs ressources internes. Il y a une vraie prise de conscience des dirigeants de ces pays. Vous évoquiez la Guinée : il y a trois semaines, le président Alpha Condé, avec qui je me suis entretenu, a réitéré son souhait de bénéficier de l'expertise française sur la mobilisation des ressources internes. Nous travaillons donc au détachement d'un expert technique international à ses côtés pour doter la Guinée d'un plan en la matière. Depuis deux ans, on observe une prise de conscience, et de nouveaux outils se mettent en place. Nous demandons ce type de contreparties aux États bénéficiaires de l'APD pour nous assurer qu'ils empruntent un chemin vertueux.

Il est vrai que la France a apporté son soutien, dès 2020, à une nouvelle allocation générale de DTS, sur le modèle de ce qui avait été fait après la crise financière de 2008-2009. Il nous semble que c'est le moyen le plus rapide et le plus efficace de répondre aux besoins de financement sans précédent causés par la crise. Je rappelle que cette opération n'a pas d'impact budgétaire puisqu'il s'agit de la création de droits nouveaux. Le FMI travaille actuellement aux derniers aspects techniques de cette opération d'un montant historique : 650 milliards de dollars. Nous pouvons espérer que les DTS seront versés aux pays membres avant la fin de l'été.

Concrètement, cette opération permettra d'allouer environ 33 milliards de dollars à l'Afrique, dont 24 milliards à l'Afrique subsaharienne et environ 4,5 milliards aux pays prioritaires de notre APD. Vous le savez, le Président de la République a proposé d'utiliser une partie des DTS des pays les plus développés pour aider le continent africain. Il ne s'agit pas d'un don, mais d'un prêt à des guichets du FMI et de la Banque mondiale qui, eux-mêmes, prêtent à l'Afrique. Cette question était au cœur du sommet de financement des économies africaines qui s'est tenu le 18 mai à Paris. Le chef de l'État est très mobilisé et veille à l'application de ces décisions, comme le ministre de l'économie.

Vous avez enfin évoqué le Soudan. La France reste très présente dans la région de l'Afrique de l'Est – il suffit de penser à notre empreinte forte à Djibouti et à nos liens réaffirmés avec l'Éthiopie, où le Président de la République s'est rendu en 2019. Il s'est passé au Soudan une révolution qui est porteuse d'espoir et que nous devons accompagner. Le fait que la France ait pris cette initiative est aussi de nature à faire avancer ce pays dans la bonne voie, celle du renouveau démocratique. On peut se féliciter que ce soit à Paris que cette question a été traitée, le 17 mai, et que toutes les bonnes fées se soient penchées sur l'avenir du Soudan.

Document 6. Gérald Sutter, « Une institution originale : la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) », *RFFP*, 2011, n° 113, p. 97 et s.

L'ambition qui préside à la création de la Milolf en 2003 est double. Il s'agit d'éviter que l'application de la LOLF ne s'éloigne des objectifs initialement assignés à cette réforme et de continuer à « faire vivre » le consensus politique ayant permis la naissance de cette loi organique en 2001. (...)

La démarche adoptée par la Milolf se veut globale, à la différence des travaux de la MEC ou des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, par définition ciblés sur des thématiques précisément circonscrites – et pour lesquelles la LOLF n'est évidemment qu'un outil d'analyse parmi d'autres.

Cette approche d'ensemble de la réforme budgétaire n'en est pas moins régulièrement « nourrie » par les travaux sectoriels développés par ailleurs. C'est ainsi que les rapporteurs spéciaux et les commissions saisies pour avis du projet de loi de finances ont, en 2004, été associées aux travaux de la Milolf consacrés à la nouvelle nomenclature des dépenses de l'État (rapport no 1554). Dans le même sens, dans un rapport de 2009 rassemblant les analyses des rapporteurs spéciaux sur le dispositif de performance issu de la LOLF13, les quatre députés membres de la Milolf se sont livrés à une présentation générale faisant non seulement la synthèse des contributions sectorielles mais traitant également de l'appropriation de la démarche de performance par les différents acteurs publics.

La vision globale développée par la Milolf s'accompagne en effet d'une optique transversale. L'ambition est de rendre compte de la plus ou moins bonne application de la LOLF à tous les niveaux de sa mise en œuvre, qu'il s'agisse :

– des ministères et des administrations centrales, en particulier les responsables de programme, les directions des affaires financières, les directions des ressources humaines et les secrétaires généraux de ministère ;

– des services déconcentrés. C'est là un autre des traits caractéristiques de la Milolf : au-delà des interlocuteurs habituels du Parlement, les membres de la mission n'hésitent pas à « aller sur le terrain » pour appréhender les conditions concrètes de mise en œuvre de la « nouvelle gestion publique ». Il s'agit en particulier, en se déplaçant en région, de vérifier que l'autonomie budgétaire nouvelle promise aux responsables locaux par le législateur organique est bien au rendez-vous ;

– des opérateurs de l'État. Ces dernières années, ont par exemple été auditionnées par la Milolf des personnalités aussi diverses que des présidents d'université, des dirigeants d'agences de l'eau, du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA, devenu Agence de services et de paiement) ou de l'Opéra de Paris.

– du Parlement lui-même. En témoigne le bilan de la première discussion budgétaire en « mode LOLF » à l'Assemblée nationale (rapport no 3165 de 2006).

Le second atout dont dispose la Milolf réside dans la possibilité de développer une vision de long terme. En effet, quoi qu'elle ne soit juridiquement rien d'autre qu'une mission d'information de la commission des finances créée sur le fondement de l'article 145 § 2 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Milolf est, en pratique, systématiquement reconduite chaque année depuis 2003 (sauf entre 2012 et 2019).

En plus d'être de nature à accroître son expertise, cette pérennité de fait de la Milolf emporte deux avantages. D'une part, elle lui permet d'apparaître comme un interlocuteur stable pour l'ensemble des autres institutions ayant partie liée à la mise en œuvre de la LOLF, en particulier la Cour des comptes et le ministère du Budget. Dès son premier rapport (2003, no 2021), la Milolf indiquait ainsi avoir « entendu, souvent à plusieurs reprises, les instances interministérielles instaurées pour piloter la réforme, les directeurs des affaires financières des principaux ministères et les magistrats de la Cour des comptes chargés de suivre l'entrée en vigueur du texte (...), [ainsi que] les responsables du volet comptable de la réforme ». La pérennité de la Milolf permet de poursuivre ce dialogue, au-delà même de la phase transitoire ayant pris fin en 2005. C'est ainsi, par exemple, qu'il est devenu habituel pour la Direction du Budget de consulter informellement les membres de la Milolf, au premier semestre de l'année, sur les modifications de la structure des missions et programmes (la « maquette budgétaire »)

envisagées par le Gouvernement en vue du prochain projet de loi de finances et rendues publiques lors du débat d'orientation budgétaire¹⁵.

D'autre part, la reconstitution annuelle de la Milolf lui permet d'exercer un « droit de suite »¹⁶ sur les différents sujets qu'elle aborde et sur les recommandations qu'elle émet. Plusieurs thématiques reviennent donc régulièrement au centre de ses préoccupations : centralisation excessive des décisions budgétaires, défaillance des systèmes d'information, pilotage insuffisant des opérateurs de l'État, etc.

Document 7. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (après la révision constitutionnelle française de 2008) », *Jus Politicum*, 2009, n° 3.

“Disons-le à nouveau : ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer”. La formule lapidaire de Guy Carcassonne^[2] ne dénonce pas seulement une idée reçue (l'insuffisance alléguée des pouvoirs du Parlement, slogan publicitaire de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), elle constate plus précisément l'insuffisance du contrôle ; elle rejoint un thème majeur du comité Balladur qui souhaitait que la révision définisse “les voies et moyens d'un contrôle parlementaire digne d'une démocratie moderne”. La nouvelle rédaction de l'article 24 fait écho à ce vœu, attestant ainsi la reconnaissance constitutionnelle de cette fonction spécifique : “Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques”.

Mais dire que les moyens existent et qu'ils ne sont pas convenablement exploités ne signifie pas que cette carence soit imputable à la seule indifférence des parlementaires ; il faut encore s'interroger sur ses raisons, qui ne sont pas seulement psychologiques ou “culturelles”, et envisager pour cela l'aspect théorique de la question : comment penser constitutionnellement le contrôle ? On le considère comme un corollaire de la responsabilité du Gouvernement, ce qui est une évidence, mais - et c'est là que le bât blesse - on le définit plus restrictivement comme une activité subordonnée à la responsabilité telle que la met en œuvre l'article 49 C, c'est-à-dire à l'approbation ou à la censure de la politique générale que le Gouvernement détermine et conduit en vertu de l'article 20 C.

(...) Le problème est que cette démarche juridiquement peu contestable repose sur une incertaine virtualité. En effet, lorsque le Conseil constitutionnel considère que le contrôle parlementaire a pour objet de permettre à l'Assemblée nationale de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement telle qu'elle est organisée par l'article 49 C, il le renvoie à un mirage, tout simplement parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd'hui passées de l'Assemblée nationale au corps électoral (...). On peut avancer alors l'idée que le contrôle se situe à la charnière entre la responsabilité et la représentation : il peut être considéré comme le moyen par lequel se manifeste pratiquement la solidarité entre les deux concepts. Il s'ensuit que le contrôle s'exerce à l'occasion de toutes les activités parlementaires et ne saurait être cantonné aux seules procédures qui le visent spécifiquement ; non seulement la multiplicité de ces procédures atteste à elle seule sa polyvalence (questions, enquêtes, résolutions et motion de censure), mais l'adoption des projets et des lois de finances sont autant d'opérations à l'occasion desquelles il intervient, tant sous l'angle de l'examen que de la censure^[12]. Le contrôle est partout sous ses deux espèces, notamment à l'occasion des amendements, qui sont une forme abstraite d'injonction puisque le Gouvernement est tenu d'exécuter la loi^[13]. Ce sont les votes auxquels donnent lieu ces opérations, formellement “législatives”, qui dessinent l'introuvable sanction que la jurisprudence du Conseil constitutionnel réserve aux seules procédures de l'article 49 C : cette sanction est partout présente dès l'instant qu'il y a vote, donc décision. Ainsi se trouvent réunies les deux fonctions que distingue le règlement de l'Assemblée nationale et que consacre la nouvelle rédaction de l'article 24 C, qu'il faut lire non comme une juxtaposition mais comme une synthèse.

Au terme de ce survol, on est donc amené à constater une troublante contradiction, puisque, d'un côté, la mise en cause formelle de la responsabilité du Gouvernement est le critère permettant d'identifier juridiquement le contrôle parlementaire (comme l'affirme la jurisprudence constitutionnelle) mais, d'un autre côté, cette mise en cause formelle est impuissante à rendre compte de la signification de ce contrôle comme de sa portée effective.

Séance 9. Les finances sociales

Document 1. Article 1^{er} de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Document 2. Article 47-1 de la Constitution.

Document 3. Article 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, enregistré le 9 mai 2018 par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Document 4. Article 12 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Document 5. Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de la sécurité sociale, 2018, p. 7-11.

Document 6. Jeanine Dubié, avis n° 3488 présenté au nom de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2021, 28 octobre 2020.

Document 7. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, déposée le 26 mars 2021 au Sénat.

Document 8. Article LO 111-10 du Code de la sécurité sociale.

Document 9. Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, Financement, 2022.

Document 1. Article 1^{er} de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

I. - L'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Art. LO 111-3.- I. - La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend quatre parties :

« - une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos ;

« - une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;

« - une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;

« - une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

« A. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

« 2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et ceux correspondant à l'amortissement de leur dette ;

« 3° Approuve le rapport mentionné au II de l'article LO 111-4 et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1°.

« B. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général par branche, ainsi que des organismes concourant au financement de ces régimes ;

« 2° Rectifie les objectifs de dépenses par branche de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

« 3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

« C. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Approuve le rapport prévu au I de l'article LO 111-4 ;

« 2° 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. Cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. À cette fin :

« a) Elle prévoit, par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes. L'évaluation de ces recettes, par catégorie, figure dans un état annexé ;

« b) Elle détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ;

« c) Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 5° du III de l'article LO 111-4 ;

« d) Elle retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des tableaux d'équilibre présentés par branche et établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, pour le régime général ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes ;

« e) Elle arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

« D. - Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;

« 2° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et la détermination du périmètre de chacun d'entre eux sont fixées par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

« 3° Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à cinq.

« II. - La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

« La loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes. Sa première partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général. Sa deuxième partie correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.^[1] Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I.

« III. - L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. Ces dispositions sont également applicables, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute

autre personne morale que l'État.

« IV. - Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.^[L] (...) »

« VII. - Les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

« VIII. - La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :

« 1° La production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article LO 132-3 du code des juridictions financières ;

« 2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article

« 3° La production du rapport, mentionné à l'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières, de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification. »

Document 2. 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.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

Document 3. Article 7 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, 9 mai 2018.

L'article 47-1 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, le mot : « vingt » est remplacé par le mot : « vingt-cinq » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances peuvent être examinés conjointement, en tout ou partie, dans les conditions fixées par la loi organique. »

Document 4. Article 12 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d'euros courants :

	2018	2019	2020
En % du PIB	21,2	21,0	20,8
En milliards d'€ courants	497,7	508,1	519,1

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, conformément à la méthodologie décrite dans le rapport annexé à la présente loi, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2018	2019	2020
195,2	199,7	204,3

Document 5. Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de la sécurité sociale, 2018, p.7-11.

En 2017, le déficit de la sécurité sociale a continué à se réduire. Sous réserve de la réalisation de la hausse attendue des recettes, la sécurité sociale pourrait être presque à l'équilibre en 2018. En 2019, elle pourrait connaître un excédent pour la première fois depuis 2001. Mais la situation financière de la sécurité sociale n'est pas pour autant encore assainie.

L'assurance maladie a concentré à elle seule la quasi-totalité du déficit de la sécurité sociale en 2017. Si son déficit est appelé à fortement se réduire cette année, cette branche de la sécurité sociale est celle qui a connu les déficits les plus profonds et durables depuis les années 1990, sous l'effet d'une forte augmentation tendancielle des dépenses.

L'équilibre financier de la branche vieillesse et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui finance certains avantages non contributifs de retraite, est quant à lui fragilisé par les incidences du vieillissement de la population ainsi que par des transferts de recettes à l'assurance maladie.

Au-delà, les dernières prévisions du Conseil d'orientation des retraites (juin 2018) font apparaître la perspective d'un déficit durable du système de retraite pris dans son ensemble, sous certaines hypothèses¹. Les voies d'un équilibre financier pérenne devront être définies en lien avec la réforme annoncée du système de retraite en 2019.

Comme le montre la Cour dans ce rapport, un équilibre durable de l'assurance maladie peut être obtenu en renforçant la prévention, en réorganisant l'offre de soins et en réduisant les surcoûts injustifiés. À cette fin, il convient aussi d'établir et d'exécuter de manière plus rigoureuse l'objectif annuel qui encadre l'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Par ailleurs, le service public de la sécurité sociale lui-même comporte d'importantes marges de progrès dans l'ensemble de ses champs d'activité, qu'il convient de mobiliser plus activement.

Assurer un retour pérenne à l'équilibre financier de la sécurité sociale

Une nouvelle étape de réduction du déficit en 2017, une perspective de retour prochain à l'équilibre

En 2017, le déficit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a poursuivi sa réduction engagée en 2011. Après avoir atteint 29,6 Md€ en 2010, au plus fort des effets de la récession économique de 2009, il est ainsi revenu de 7 Md€ en 2016 à 4,8 Md€ en 2017. Le déficit du régime général et du FSV, qui concentre les principaux enjeux, s'est réduit de 7,8 Md€ à 5,1 Md€.

Malgré la réduction de certaines recettes (notamment la perte de recettes de TVA en décembre 2017 pour la branche maladie) et un surcroît imprévu de dépenses de prestations, l'évolution spontanée des recettes de prélèvements sociaux (+3,4 % contre +2,1 % en 2016), principalement assis sur la masse salariale, a permis au déficit de s'établir, en définitive, en 2017 à un niveau voisin de celui prévu par la loi de financement pour 2018 (5,2 Md€), lui-même rehaussé par rapport à la loi de financement pour 2017 (4,2 Md€).

Toutes les branches du régime général, ainsi que le FSV, ont vu leur solde s'améliorer, à l'exception de la branche maladie dont le déficit s'est établi à 4,9 Md€ (contre 4,8 Md€ en 2016). Elle représente désormais la quasi-totalité du déficit du régime général et du FSV. Tout en se réduisant (il s'élevait à 2,8 Md€ en 2016), le déficit agrégé de la branche vieillesse et du FSV (1,1 Md€) traduit la fragilité persistante de la situation financière des retraites de base, affectée de surcroît par des transferts de recettes en faveur de l'assurance maladie (à hauteur de 1,6 Md€ en 2017).

Selon les prévisions contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, la sécurité sociale reviendrait à un quasi-équilibre en 2018. Pour la première fois depuis 2001, le régime général et la FSV dégageraient un léger excédent en 2019, estimé à 0,7 Md€.

Un équilibre financier à assurer dans la durée

¹ À hauteur de 0,3 % du PIB au début des années 2040 avec un taux de croissance moyen des revenus d'activité de 1,5 % et un taux de chômage moyen de 7,0 % ; de 0,6 % avec un taux de croissance de 1,0 %.

Les prévisions de retour de la sécurité sociale à l'équilibre présentent des fragilités. Si elle reste inférieure à la croissance prévisionnelle du PIB et des recettes, la progression des dépenses s'accélère (+2,4 % en 2018, après +2 % en 2017 et +1,6 % en 2016).

Par ailleurs, un retour durable de la sécurité sociale à l'équilibre financier dépend d'une résorption complète et pérenne de son déficit structurel, c'est-à-dire du déficit corrigé de l'impact de la conjoncture sur les recettes. À cet égard, la diminution du déficit constatée en 2017 avait une origine entièrement conjoncturelle, liée aux effets de l'amélioration de la situation économique sur les recettes et la composante structurelle du déficit représentait cette même année une part significative de ce dernier.

Pour l'avenir, il convient en effet d'éviter de reproduire l'orientation pro-cyclique des années 2002-2016, marquées par un déficit structurel récurrent en période de forte croissance et des hausses de prélèvements pour le réduire au moment où la conjoncture se dégrade.

Un dispositif de pilotage financier à même de prévenir l'installation de nouveaux déficits structurels de la sécurité sociale doit ainsi être défini. Il devrait comporter des modalités de traitement des variations conjoncturelles de recettes et un encadrement renforcé des possibilités d'endettement de l'ACOSS.

Une pluralité d'objectifs à concilier par un pilotage renforcé de la trajectoire financière de la sécurité sociale

Grâce à l'affectation chaque année de plus de 15 Md€ de prélèvements, la dette sociale transférée à la CADES a continué à se réduire (fin 2017, elle atteignait 120,8 Md€, contre 135,8 Md€ fin 2016). Elle est appelée à s'éteindre d'ici 2024.

En raison de la saturation du plafond de reprise de dette par la CADES, le déficit 2017 du régime général et du FSV a en revanche accru la dette financée à très court terme par l'ACOSS (21,6 Md€ fin 2017, contre 15,4 Md€ fin 2016).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 projetait des excédents croissants du régime général et du FSV, de nature à faire également disparaître la dette sociale maintenue à l'ACOSS d'ici 2024. Toutefois, ces perspectives étaient incompatibles avec le scénario, retenu par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, d'un écrêtement au profit du budget de l'État des soldes des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale (ASSO).

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 rapproche la trajectoire financière de la sécurité sociale de celle de la loi de programmation des finances publiques. Il vise tout à la fois un équilibre financier du régime général et du FSV, un rééquilibrage des relations financières de la sécurité sociale avec l'État dans un sens favorable à ce dernier et une extinction de la dette sociale maintenue à l'ACOSS (23,4 Md€ prévus fin 2018).

Par comparaison avec les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, l'augmentation tendancielle de l'excédent du régime général et du FSV serait contenue à un peu plus de 1 Md€ par la prise en charge croissante de certains allègements de cotisations par la sécurité sociale et le transfert par étapes de 5 Md€ de recettes de CSG à la CADES afin de financer l'amortissement par cet organisme de 15 Md€ de dette au plus, sans allonger sa durée de vie au-delà de son terme prévisionnel de 2024. Le solde de dette sociale conservé par l'ACOSS serait quant à lui amorti par les excédents laissés aux branches du régime général et au FSV.

La conciliation de ces différents objectifs est en grande partie tributaire de l'évolution du contexte macro-économique. Elle appelle un pilotage renforcé de la trajectoire financière de la sécurité sociale.

Un respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie qui doit également concerner les soins de ville

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est un outil essentiel de maîtrise des dépenses d'assurance maladie. Sans qu'il constitue un plafond de dépenses au sens juridique, les pouvoirs publics s'attachent à le respecter en mettant en œuvre des économies qui pèsent

sur la hausse tendancielle des dépenses et en annulant en exécution une partie de celles initialement prévues en cas de risque de dépassement.

En 2017, l'objectif global (190,7 Md€, soit une progression affichée de 2,2 % en exécution par rapport à 2016) a été respecté pour la huitième année consécutive. Comme les années précédentes, ce résultat a été obtenu malgré un important dépassement de l'enveloppe prévisionnelle de soins de ville, dont l'ampleur n'a été que partiellement reconnue par la prévision actualisée de la loi de financement pour 2018. À la différence des autres années, ce dépassement n'a cependant pas été couvert à titre principal par des annulations de dotations aux établissements de santé et médico-sociaux, mais par le ralentissement imprévu de l'activité hospitalière et donc du nombre de séjours facturés par les établissements de santé, dans le contexte de tarifs en baisse.

Cette progression des séjours hospitaliers moindre qu'attendue, qui pourrait être constatée à nouveau en 2018, a facilité la réalisation de l'objectif global de dépenses. Compte tenu des baisses des tarifs des séjours hospitaliers et de l'absence d'adaptation à due concurrence de leurs charges d'exploitation, elle a, en revanche, entraîné un quasi-doublement du déficit des hôpitaux publics (835 M€ en 2017, contre 439 M€ en 2016), malgré l'allocation de dotations mises en réserve juste avant la clôture des comptes de l'assurance maladie (en mars 2018). Pris ensemble, les déficits de l'assurance maladie et des hôpitaux publics ont augmenté en 2017 par rapport à 2016.

Le taux d'évolution de l'ONDAM a été assoupli à 2,3 % pour 2018, puis à 2,5 % pour 2019 afin de tenir compte des décisions arrêtées par les pouvoirs publics en matière de rémunération des professionnels de santé en ville et à l'hôpital, de reste à charge nul pour les patients au titre de certaines offres de prothèses dentaires et auditives et de réorganisation du système de soins dans le cadre du plan « Ma Santé 2022 », récemment annoncé. L'ONDAM sera néanmoins difficile à tenir. Une construction plus rigoureuse des prévisions de dépenses et d'économies est donc indispensable. En outre, l'ensemble des secteurs de l'offre de soins devraient contribuer en cours d'année au respect de l'objectif global, y compris les soins de ville qui en ont jusqu'à présent été exemptés. (...)

Document 6. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, déposée le 26 mars 2021 au Sénat.

La création des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) en 1996, dans le cadre du « plan Juppé », n'allait pas de soi. Elle heurtait alors le caractère paritaire de la gestion des différentes branches, qui avait prévalu depuis la Libération. Le constituant de 1958 avait d'ailleurs veillé à cantonner le rôle du législateur à la détermination des « principes fondamentaux » du droit de la sécurité sociale.

Depuis, ces textes sont entrés dans les mœurs de l'ensemble des acteurs de la sécurité sociale, et plus encore des pouvoirs publics. Avec le recul, c'est plutôt le caractère tardif de leur création qui surprend : alors même que le vote de l'impôt et l'autorisation des dépenses publiques est l'une des principales raisons d'être des parlements, comment justifier que le contrôle de l'utilisation de la moitié des prélèvements obligatoires ait pu échapper à l'Assemblée nationale et au Sénat pendant si longtemps ? Si l'existence des LFSS a donc constitué un indéniable progrès démocratique, il s'agit néanmoins d'une catégorie de lois encore jeune et largement perfectible. En effet, les LFSS restent encore trop souvent une affaire de spécialistes, dont les enjeux et les modalités d'examen sont trop largement incompris de l'opinion publique et même de certains parlementaires.

Une quinzaine d'années après la dernière réforme d'ampleur des dispositions organiques qui régissent les lois de financement de la sécurité sociale, le temps d'un nouveau bilan et de nouvelles évolutions est donc venu.

Tel était d'ailleurs l'un des objets du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace^{1(*)}, dont l'un des articles semblait vouloir rapprocher l'examen des PLFSS avec celui des projets de loi de finances et dont un autre article, introduit par un amendement d'Olivier VÉRAN, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, visait à élargir le périmètre des lois de financement.

Bien que cette réforme constitutionnelle n'ait pas été menée à son terme, la réflexion sur la gouvernance des finances sociales s'est poursuivie. Tout d'abord, au sein du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) qui a remis au Premier ministre son rapport^{2(*)} sur le sujet en novembre 2019 ; puis par la Cour des comptes, dans le cadre d'un rapport^{3(*)} de novembre 2020 ; et encore actuellement, au sein de diverses instances chargées de formuler des propositions en réponse à la crise économique, financière et sociale provoquée par l'épidémie de covid-19, en particulier.

C'est dans ce contexte que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat a confié au rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, le soin de conduire sa propre réflexion à la lumière de son expérience parlementaire et pratique de ces textes.

Le rapport d'information issu de ces travaux, adopté par la commission des affaires sociales le 8 juillet 2020, préconise plusieurs évolutions significatives du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale, autour de quatre grands principes :

- élargir le périmètre des LFSS afin de le faire coïncider avec celui des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale ;
- renforcer la clarté et améliorer la normativité des lois de financement de la sécurité sociale ;
- améliorer le contrôle du Parlement sur les lois de financement de la sécurité sociale ;
- et assurer à moyen terme l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

L'objet de la présente proposition de loi est de décliner ces propositions et d'y ajouter quelques mesures qui tirent les enseignements de la gestion des finances sociales par le Gouvernement pendant la crise de la covid-19.

Ainsi, le titre I^{er} propose d'étendre le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale.

En son sein, l'article 1^{er} intègre dans ces lois le régime d'assurance-chômage, dont les prévisions de recettes, de dépenses et de solde seraient approuvées dans des articles spécifiques.

L'article 2 crée une nouvelle annexe aux projets de lois de financement, qui présente, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses des régimes de retraite de base et des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires. Pour autant, les prévisions de recettes, de dépenses et de solde des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires ne seraient pas formellement approuvées dans des articles des PLFSS afin de tenir compte de la gestion réellement paritaire de ces régimes et des marges de manoeuvre dont disposent la plupart d'entre eux grâce ont réserves financières qu'ils ont su constituer. Il n'est d'ailleurs pas dans l'intention des auteurs de cette proposition de loi de remettre en cause la gestion paritaire de ces régimes.

L'article 3 inclut dans le périmètre des LFSS les mesures ayant un impact financier sur le régime d'assurance chômage ou sur les régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires. Il ne serait pas loisible au législateur d'adopter des mesures de baisses de recettes non compensées à ces régimes, seules les LFSS pouvant définir les modalités d'une telle compensation.

L'article 4 crée une nouvelle annexe aux projets de lois de financement, présentant la situation financière des établissements publics de santé pour les exercices en cours et à venir et faisant état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Parachevant le rapprochement du périmètre des LFSS avec celui des administrations de sécurité sociale, l'article 5 crée un article liminaire à la LFSS de l'année qui, en cohérence avec l'article liminaire de la loi de finances, détaille par secteurs l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des ASSO.

Le titre II concerne la normativité et le suivi de l'exécution des LFSS.

En son sein, les articles 6 à 8 réorganisent les objectifs de dépenses des différentes branches, celui du régime d'assurance chômage et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

Il serait expressément prévu (article 7) que ces objectifs seraient fixés sans contraction des recettes des et dépenses.

Et, au sein de ces objectifs, sont définies (article 8) des catégories de dépenses dont le caractère non assurantiel mais, au contraire, arbitral par leurs gestionnaires leur confère un caractère limitatif. À l'inverse, les dépenses correspondant au versement d'assurance sociale ou de prestation légale conserveraient un caractère évaluatif. En cas d'urgence, les crédits limitatifs pourraient être relevés, dans la limite de 10 % du montant des crédits limitatifs votés en LFSS, après avis des commissions des affaires sociales des deux assemblées donné dans un délai de sept jours. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, ces crédits pourraient être relevés au-delà de cette limite après information des commissions des affaires sociales, un projet de loi de financement devant alors être déposé afin de ratifier le décret de relèvement.

L'article 9 tire les leçons de la crise de la covid-19 en prévoyant une procédure d'information contraignante du Parlement par le Gouvernement lorsque les conditions économiques générales évoluent de manière à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale telles que déterminées en loi de financement de la sécurité sociale. À défaut de dépôt d'un projet de loi de financement rectificative, cette information devrait être renouvelée chaque trimestre.

L'article 10 renforce la procédure permettant d'augmenter le plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à ce mode de financement. Un avis des commissions des affaires sociales des deux assemblées serait requis avant la signature du décret de relèvement du plafond.

Enfin, l'article 11 crée les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Discutées au printemps, ces textes remplaceraient l'actuelle première partie de la LFSS de l'année, qui ne fait actuellement, en pratique, l'objet d'aucun débat au Parlement. Au contraire, ces nouvelles lois constitueraient le moment privilégié d'examen de la gestion de la sécurité sociale, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État.

Le titre III a pour objet de consolider l'information et les moyens de contrôle des commissions chargées des affaires sociales.

Ainsi, aux termes de l'article 12, les données servant aux tableaux et graphiques contenus dans les annexes du PLFSS sont rendues accessibles aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur leur demande, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

L'article 13 prévoit le même formalisme pour les données requises par les commissions lorsqu'elle exerce les pouvoirs de contrôle que lui attribue l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

L'article 14 permet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale de demander à tout organisme de sécurité sociale la production d'un rapport relatif à l'évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies.

Les articles 15 et 16 actualisent la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes en prévoyant la remise du rapport de la Cour sur l'application de la LFSS lors du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et en prévoyant un délai de huit mois pour la remise des rapports demandés par les commissions des affaires sociales, comme cela est le cas pour les rapports demandés par les commissions des finances.

Enfin, l'article 17 prévoit que l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit joint audit projet de loi lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Le titre IV, constitué du seul article 18, crée une « règle d'or » destinée à garantir un équilibre financier de moyen terme des comptes de la sécurité sociale. Calquée sur l'amendement de même objet adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie^{5(*)}, cette règle d'or impose que la somme des soldes consolidés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des années N à N+4 soit toujours positif ou nul. Un tel périmètre exclut de fait l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire légalement obligatoire. En cas de crise majeure, l'équilibre pourrait concerner une période plus longue, pouvant aller jusqu'à dix ans. Il s'agit ainsi d'interdire le report de la charge de la protection sociale

d'une génération sur les générations suivantes et d'éteindre enfin, à terme, le « trou » de la sécurité sociale.

Enfin, le titre V concerne les dispositions finales du projet de loi : l'article 19 prévoit des entrées en vigueur échelonnées de 2022 à 2025.

Le présent texte propose donc une réforme ambitieuse du cadre organique des LFSS, qui, sans renier le paritarisme qui préside à la gestion des caisses et organismes de sécurité sociale, permettrait d'améliorer de manière très significative le pilotage des comptes sociaux. En effet, la réelle spécificité de notre sécurité sociale (caractère assurantiel, forte proportion des cotisations dans les recettes, rôle des partenaires sociaux dans la gestion, *etc.*), auquel les signataires sont très attachés, ne doit plus justifier ni certaines facilités de gestion ni une mise à distance du Parlement, qui ne sont plus acceptés depuis longtemps s'agissant des finances de l'État.

Mais, bien entendu, au bout du compte, quel que soit le cadre d'examen des lois de financement, seul le courage politique permettra de parvenir au but essentiel : le retour à un équilibre des comptes de la sécurité sociale, gage de sa pérennité et de la confiance que nos concitoyens, jeunes et moins jeunes, accordent à notre système de protection sociale.

Document 7. Article LO 111-10 du Code de la sécurité sociale.

Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois.

Document 8. Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale, Financement, 2023.

Consultez le site : evaluation.securite-sociale.fr.

L'article L0111-4 du code de la sécurité sociale modifié par LOI organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit que « sont jointes au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale des annexes : « 1° Présentant les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatifs à chaque branche de la sécurité sociale. Ces rapports rappellent les objectifs assignés dans chacun des domaines couverts, résument les principaux résultats obtenus et précisent les actions mises en oeuvre afin d'atteindre ces objectifs. Ils s'appuient sur un diagnostic de situation fondé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, sur des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, sur une présentation des moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs et sur l'exposé des résultats atteints lors des trois dernières années. « S'agissant de la branche vieillesse, cette annexe analyse l'évolution de la soutenabilité financière de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires, en précisant les hypothèses de prévision et les déterminants de l'évolution à long terme des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes ».

Les six rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), sont ainsi destinés à mesurer la performance des politiques de sécurité sociale et leur impact sur les conditions de vie des Français. Ils se composent de trois parties :

- une synthèse qui rappelle les objectifs assignés aux politiques de sécurité sociale dans chacun des domaines couverts, résume les principaux résultats obtenus, et précise les actions mises en oeuvre par le Gouvernement et les acteurs du système de sécurité sociale afin de poursuivre ou d'infléchir ces résultats ;
- des indicateurs de cadrage permettant d'appréhender l'évolution des politiques structurantes de chaque domaine, au regard du contexte économique, sanitaire, social et financier ;
- des indicateurs objectifs/résultats qui détaillent les évolutions observées au regard de chacun des objectifs.

SYNTHÈSE FINANCEMENT

La politique de financement de la sécurité sociale comprend l'ensemble des actions allant de la détermination du niveau des cotisations et contributions dues, aux actions mises en œuvre pour la collecte de ces ressources. Elle inclut le financement de la trésorerie des régimes, l'atteinte des objectifs de redressement financier et l'amortissement de la dette.

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale présentent tous les ans les grands objectifs poursuivis par la sécurité sociale et permettent d'identifier les réussites mais également les marges de progrès ou les difficultés rencontrées. Les indicateurs associés au présent rapport d'évaluation visent à illustrer la diversité de ces enjeux. Cinq objectifs majeurs sont assignés à la politique de financement de la sécurité sociale :

- 1/ Revenir progressivement à l'équilibre financier de la sécurité sociale ;
- 2/ Veiller à l'équité du prélèvement social ;
- 3/ Concilier le financement de la sécurité sociale et la politique de l'emploi ;
- 4/ Simplifier les procédures de financement ;
- 5/ Améliorer l'efficacité de la gestion financière et du recouvrement.

La mise en œuvre des actions de recouvrement est assurée, pour la majorité des ressources, par les organismes chargés du recouvrement (Urssaf, CGSS et CMSA pour l'essentiel). L'Urssaf Caisse nationale qui assure la centralisation des flux financiers pour la quasi-totalité des régimes et des branches redistribue ensuite les cotisations et contributions collectées pour financer l'ensemble des prestations (famille, maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, retraite, autonomie).

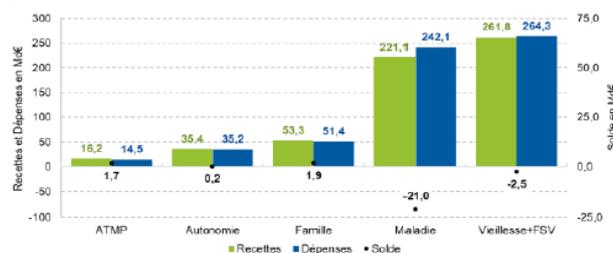
Un déficit de 19,6 Md€ en 2022

Le déficit de l'ensemble des régimes de base et du FSV s'élève à 19,6 Md€ en 2022. Le solde reste marqué par la crise sanitaire même si le déficit se résorbe : il était de 39,7 Md€ en 2020 puis de 24,3 Md€ en 2021, il devrait atteindre -8,2 Md€ en 2023 selon la loi de financement rectificative pour 2023. La crise sanitaire s'est traduite par une baisse des ressources de la sécurité sociale, et, dans le même temps, par une hausse de ses dépenses, afin d'amortir les effets de la crise sanitaire et économique (cf. graphique 2). L'amélioration à l'œuvre depuis 2021 est permise par le rebond de l'activité économique et la réduction progressive des surcoûts liés à la crise sanitaire. En 2022, les recettes des régimes de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse ont atteint 572,2 Md€, en hausse de 5,4 %.

Depuis 1945, les financements se sont progressivement diversifiés, notamment avec la mise en place de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) en 1996. De plus, la montée en charge, au cours des 30 dernières années, des allègements de cotisations sociales visant à réduire le coût des emplois à bas salaire a eu pour contrepartie une augmentation de la part du financement de la sécurité sociale assurée par des impôts et taxes

affectés. Les différentes baisses de cotisations se sont traduites par une baisse de leur part dans le financement de la sécurité sociale, passée de 64 % en 1990 à 49 % en 2022. Pour un historique détaillé de l'évolution des parts des différentes sources de financements sur les dernières années, voir l'indicateur 1-3-1.

Graphique 1 • Recettes, dépenses et solde par branche de la sécurité sociale en 2022



Source : CCSS mai 2023

Des réformes structurantes de la politique de financement de la sécurité sociale

Un premier ensemble de réformes a conduit à diminuer le coût du travail, tout en maintenant les ressources de la sécurité sociale, les allègements de cotisations étant pris en charge par l'Etat. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS, pour le secteur non lucratif), mis en place à compter de 2013, sont transformés depuis janvier 2019 en **baisse pérenne de cotisations sociales pour les employeurs**. Cela s'est traduit par une réduction de 6 points du taux de cotisation d'assurance maladie pour les rémunérations inférieures à 2,5 Smic. **Depuis 2019, les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires ont par ailleurs été renforcés, en y intégrant les contributions d'assurance chômage**. Au total, le coefficient maximal de réduction au titre des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires a été relevé de 10 points au niveau du Smic, soit une hausse de 4 points des allègements compte tenu de la suppression concomitante du CICE.

Par ailleurs, **de nouveaux allègements de cotisations salariales ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des actifs**. Les salariés et les travailleurs indépendants bénéficient ainsi à compter de 2018 de baisses de cotisations salariales en contrepartie d'un relèvement de la CSG de 1,7 %. Pour préserver le pouvoir d'achat des retraités modestes, la hausse de CSG n'a concerné que les retraités aux revenus les plus élevés. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2019, **les heures supplémentaires sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse de base et complémentaire et d'impôt sur le revenu** (pour ce dernier, uniquement en dessous d'un plafond de 5 000 €, relevé à 7 500 € à compter de 2022). La loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018 a également instauré une **prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, exonérée de cotisations et contributions sociales**. Le dispositif a été reconduit jusqu'en mars 2022. Depuis le 1^{er} juillet 2022, les employeurs peuvent verser à leurs salariés une prime