



Bruxelles, le **XXX**
[...](2017) **XXX** draft

ANNEX 8

ANNEXE

Annexe pays

FRANCE

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

du

RAPPORT DE LA COMMISSION

**présenté conformément à l'article 8 du traité sur la stabilité, la coordination et la
gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**

FRANCE

La France a déposé ses instruments de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne le 26 novembre 2012.

Les dispositions nationales considérées dans l'évaluation sont essentiellement celles prévues par:

- la Constitution (articles 34 et 55),
- la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (ci-après la «LOPGFP»),
- les décisions n° 2012-653 DC du 9 août 2012 et 2012-658 DC du 13 décembre 2012 du Conseil constitutionnel,
- la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (ci-après la «loi de programmation»)¹,
- le règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques (ci-après le «HCFP»)², publié le 29 mars 2013.

1. Statut juridique des dispositions

L'article 34 de la Constitution énonce le principe général de l'équilibre des comptes des administrations publiques. En vertu de l'article 55 de la Constitution, les traités internationaux ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie. La LOPGFP est une loi organique jouissant d'un statut supra-législatif qui complète la Constitution. La LOPGFP prévoit des lois de programmation fixant l'objectif à moyen terme (OMT) conformément au TSCG. Elle détermine les informations qui doivent figurer dans les lois de programmation, fixe les principes du mécanisme de correction et établit la plupart des dispositions relatives au HCFP. La loi de programmation, qui est une loi ordinaire, fixe l'OMT et la trajectoire d'ajustement requise pour l'atteindre et fournit des précisions supplémentaires sur le mécanisme de correction.

Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2012, le législateur peut toujours, au cours de la période de programmation, modifier une loi de programmation ou en adopter une nouvelle qui s'y substitue (§14). Par conséquent, selon le Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 3 du TSCG n'ont pas pour effet de porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation. 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.

Dans ce contexte, la Commission a demandé de plus amples informations quant à l'existence de recours juridictionnels effectifs dans le cas où un budget annuel s'écarterait du TSCG ou de la loi de programmation.

Dans leur réponse datée du 19 juillet 2016, les autorités françaises indiquent que le Conseil constitutionnel est un organe juridictionnel indépendant qui prend une part active au bon

¹ Cette loi de programmation faisait suite à la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

² Le HCFP est l'institution de surveillance française.

fonctionnement de la procédure budgétaire et à la mise en œuvre effective du TSCG. Elles précisent en outre qu'«*il va de soi que sa mise en œuvre [celle du dispositif français de transposition du TSCG] sera pleinement cohérente avec ces dispositions [celles du TSCG et les principes communs]*».

Il convient toutefois de nuancer l'incertitude et la faiblesse apparente du dispositif existant en matière de contrôle de légalité en tenant compte de deux considérations importantes.

Premièrement, les autorités françaises se sont formellement engagées à faire en sorte que la mise en œuvre du cadre juridique national transposant le TSCG soit pleinement cohérente avec le TSCG et les principes communs³.

Deuxièmement, l'application stricte de la LOPGFP semble être également garantie par la solidité du mécanisme de surveillance mis en place conformément au TSCG (voir la section 4 ci-dessous).

Dans ce contexte, et compte tenu de l'engagement formel pris par les autorités nationales d'interpréter la loi organique conformément à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG et de l'évaluation positive concernant l'existence d'une institution de surveillance indépendante et opérationnelle, les dispositions adoptées par la France satisfont au critère de dispositions «contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon».

2. Règle d'équilibre budgétaire

Formulation: La règle d'équilibre budgétaire est mise en œuvre au moyen d'une panoplie d'instruments législatifs comprenant la Constitution, les lois organiques et les lois ordinaires.

Premièrement, la règle est inscrite à l'article 34 de la Constitution, qui énonce le principe général selon lequel les orientations pluriannuelles des finances publiques s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Deuxièmement, en vertu de ce principe général, la LOPGFP établit des règles et des objectifs pour l'élaboration des lois pluriannuelles de programmation. L'approche suivie dans la LOPGFP pour mettre en œuvre la règle de l'équilibre budgétaire consiste à rappeler les règles du TSCG en les complétant par des références audit traité. Ainsi, l'article 1^{er} de la LOPGFP dispose que la loi de programmation fixe l'objectif à moyen terme (OMT), qui est défini, dans la LOPGFP, par un renvoi à l'article 3 du TSCG. Par ce renvoi, la LOPGFP met en œuvre dans le droit national la disposition du TSCG relative aux limites inférieures. La LOPGFP prévoit aussi que la loi de programmation présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

Troisièmement, sur la base des dispositions de la LOPGFP, la loi de programmation fixe l'OMT au niveau du solde structurel, conformément au TSCG. La procédure de fixation du niveau de l'OMT dans la loi de programmation permet de tenir compte des adaptations régulières de cet objectif prévues par le règlement (CE) n° 1466/97.

Convergence en direction de l'OMT: L'article 1^{er} de la LOPGFP prévoit que la loi de programmation détermine la trajectoire du solde structurel en vue de la réalisation de l'OMT. Il renvoie également au TSCG et requiert que la trajectoire soit conforme aux dispositions du traité.

³ Lettre des autorités françaises du 19 juillet 2016.

Clauses dérogatoires: Les circonstances exceptionnelles sont définies par un renvoi au TSCG et jouent un rôle important dans le fonctionnement du mécanisme de correction.

Dans l'ensemble, la règle d'équilibre budgétaire est conforme aux exigences du TSCG.

3. Le mécanisme de correction

Les dispositions relatives au mécanisme de correction figurent, pour la plupart, à l'article 23 de la LOPGFP, complété par l'article 6 de la loi de programmation.

Déclenchement: En vertu de l'article 23 de la LOPGFP, le mécanisme de correction est déclenché a posteriori en cas d'écart important par rapport aux orientations de solde structurel définies par la loi de programmation. La définition d'écart important est similaire à la notion consacrée dans le cadre de surveillance budgétaire de l'Union, et implique un examen des résultats de l'année écoulée et de ceux des deux années précédentes, sur une base cumulative.

L'identification des écarts importants est du ressort du Haut Conseil des finances publiques. Le HCFP rend son avis à l'occasion du dépôt de la loi de règlement, qui a généralement lieu au printemps suivant la fin de l'année concernée et au plus tard le 1^{er} juin. Si le HCFP identifie un écart important, le mécanisme de correction est déclenché automatiquement. Le Gouvernement doit expliquer les raisons de cet écart durant le débat sur le projet de loi de règlement et doit présenter les mesures de correction envisagées au début de l'été, au cours du débat sur les orientations des finances publiques.

Nature de la correction: En application de la LOPGFP, le Gouvernement doit tenir compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances, et les mesures de correction envisagées doivent avoir pour but de «retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation» (article 23, paragraphe 3).

En outre, l'article 2, paragraphe 5, de la LOGPFP prévoit que la loi de programmation précise l'ampleur et le calendrier des mesures de correction. La loi de programmation dispose, par conséquent que ces mesures de correction doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel prévue dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés (article 6). Cette disposition implique que le retour à la trajectoire de solde structurel initiale est censé se produire trois ans après l'année où l'écart a été constaté, ce qui étale la correction sur plusieurs années. La fixation d'une date butoir pour la correction est conforme à l'exigence du TSCG relative à la correction des écarts «sur une période déterminée», même si on peut se demander comment fixer l'exigence de correction si la date butoir devait être postérieure à l'horizon de la loi de programmation.

Les dispositions ménagent une certaine marge de manœuvre pour le fonctionnement du mécanisme de correction. Premièrement, la LOPGFP permet au Gouvernement de conserver la possibilité de s'écarter des mesures de correction énoncées dans la loi de programmation à condition de fournir des justifications (article 23, paragraphe 3(2)). Les autorités françaises ont précisé que cette possibilité ne dispensait pas le Gouvernement de l'obligation de présenter des mesures de correction visant à revenir à la trajectoire de solde structurel initiale. Deuxièmement, la loi de programmation elle-même peut être révisée, et la définition de la trajectoire du solde structurel qui sert de référence pour la correction pourrait alors devenir incertaine. Selon les autorités françaises, sans préjudice de l'obligation de procéder à la correction dans une période déterminée, il peut se révéler nécessaire de réviser les lois de programmation pour tenir compte de révisions importantes des hypothèses macroéconomiques et des bases comptables, conformément à la mise en œuvre du cadre de surveillance budgétaire de l'Union.

En outre, la définition de plafonds de dépenses et de planchers concernant le montant des mesures fiscales discrétionnaires dans la loi de programmation devrait faciliter la réalisation des objectifs d'équilibre structurel à moyen terme et la mise en œuvre des corrections en cas d'écart important.

Le HCFP est chargé d'évaluer les mesures de correction lorsqu'elles sont présentées par le Gouvernement et assure également, dans le cadre de son mandat, le suivi de leur mise en œuvre.

En résumé, le mécanisme de correction est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs, compte tenu des clarifications fournies par les autorités françaises. Il est déclenché automatiquement si le HCFP identifie un écart important. Les dispositions légales régissant la nature de la correction laissent une marge de manœuvre non négligeable. Elles sont conformes aux exigences du TSCG et aux principes communs, compte tenu des clarifications fournies par les autorités françaises en ce qui concerne le fonctionnement du mécanisme de correction.

4. L'institution de surveillance

L'institution de surveillance française est le HCFP.

Établissement et régime statutaire: Le HCFP a été créé par la LOPGFP, qui est une loi organique (articles 11 à 23 de la LOPGFP). Il est rattaché à la Cour des comptes, elle-même chargée de procéder à des audits financiers indépendants des comptes publics et à des audits de bonne gouvernance et d'informer et de conseiller le parlement et l'administration. Conformément à l'article 21 de la LOPGFP, le HCFP a adopté son règlement intérieur⁴. Le collège du HCFP est composé de 10 membres outre son président, qui est le Premier président de la Cour des comptes. Il est assisté par du personnel spécialisé. L'institution de surveillance est opérationnelle depuis le 21 mars 2013.

Mandat: Le mandat du HCFP comprend les tâches prévues par le pacte budgétaire et par les principes communs. Le HCFP est chargé d'identifier au moins une fois par an (en se fondant sur le projet de loi de finances) tout écart important par rapport aux objectifs budgétaires pluriannuels fixés conformément à la règle d'équilibre budgétaire et figurant dans le cadre budgétaire à moyen terme français, compte tenu, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 23 (I) de la LOPGFP. Lorsque le mécanisme de correction a été déclenché, le HCFP doit, en application de l'article 23 (III) de la LOPGFP, rendre un avis sur les mesures de correction envisagées dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. En outre, en ce qui concerne le suivi du déroulement de la correction, les autorités françaises ont confirmé que, en application des articles 14 et 15 de la LOPGFP, le gouvernement doit transmettre tous les projets de lois budgétaires au HCFP afin que ce dernier puisse apprécier la cohérence des projets par rapport aux orientations pluriannuelles, lesquelles comprennent les mesures de correction nécessaires pour revenir à la trajectoire de solde structurel fixée dans la loi de programmation.

Principe «appliquer ou expliquer» Si le HCFP identifie un écart important, le Gouvernement doit expliquer les raisons de cet écart (dans le projet de loi de règlement de juin) et doit présenter des mesures de correction lors du débat sur les orientations budgétaires de l'été au Parlement, afin qu'elles soient intégrées dans les projets de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale au mois d'octobre suivant [article 23(III) de la

⁴ *Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques (Journal Officiel de la République Française N°75 du 29 mars 2013).*

LOPGFP]. Les dispositions concernant l'application du principe «appliquer ou expliquer» ne sont implicites qu'en ce qui concerne l'appréciation du déroulement de la correction et l'existence de circonstances exceptionnelles. Cependant, dans leur lettre du 19 juillet 2016 à la Commission, les autorités françaises ont pris l'engagement formel de respecter le principe «appliquer ou expliquer» en ce qui concerne toutes les appréciations fournies par le HCFP.

Liberté par rapport à toute interférence et droit de communiquer: Le HCFP est constitué en tant qu'organe indépendant par l'article 11 de la LOPGFP. Ses membres ne peuvent ni solliciter ou recevoir des instructions du Gouvernement français ou de toute autre personne publique ou privée (article 11 de la LOPGFP). Les avis du HCFP sont publiés sur son site internet⁵.

Procédure de nomination:

Le HCFP est composé du Premier président de la Cour des comptes (qui préside le HCFP), de quatre magistrats de la Cour des comptes nommés par son président, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et de cinq personnalités qualifiées dans les domaines des finances publiques et des prévisions macroéconomiques, nommées respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le président de la commission des finances du Sénat et le président du Conseil économique, social et environnemental. Le mandat des membres du HCFP est de cinq ans. Il est incompatible avec des fonctions publiques électives. La cessation des fonctions n'intervient qu'en raison d'incapacité physique ou de manquement grave et toute décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination doit être confirmée par le HCFP.

Ressources et accès à l'information: Le HCFP est financé par le budget de l'État au titre d'une ligne spécifique («*programme 340*»). Il dispose d'un secrétariat composé de cinq personnes et peut utiliser son budget pour avoir recours à une expertise extérieure. Le HCFP peut procéder à l'audition de représentants qualifiés du gouvernement dans le domaine des finances publiques. Le Gouvernement a l'obligation légale de répondre aux demandes d'information que lui adresse le HCFP.

Au total, l'établissement de l'institution de surveillance française est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs, compte tenu de l'engagement formel pris par les autorités nationales de respecter le principe «appliquer ou expliquer» conformément aux principes communs. L'institution de surveillance est ancrée dans le droit et dispose de garanties appropriées quant à son autonomie de fonctionnement. Son mandat comprend les tâches prévues par le pacte budgétaire et par les principes communs. Le principe «appliquer ou expliquer» figure expressément dans la législation en ce qui concerne l'appréciation relative au déclenchement du mécanisme de correction, et l'application implicite de ce principe concernant l'appréciation du déroulement de la correction et l'existence de circonstances exceptionnelles a été confirmée par l'engagement formel des autorités françaises de le respecter pour ce qui est de toutes les appréciations fournies par le HCFP. Des dispositions appropriées ont été prises pour doter le HCFP des ressources et de l'accès à l'information nécessaires.

5. Conclusion

Les dispositions nationales adoptées par la France sont conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, du TSCG et des principes communs, compte tenu de l'engagement formel

⁵ <http://www.hcfp.fr>

pris par les autorités nationales d'interpréter la loi organique conformément audit article 3, paragraphe 2, de l'établissement en bonne et due forme de l'institution de surveillance, des clarifications fournies par les autorités nationales sur la nature du mécanisme de correction et de l'engagement formel qu'elles ont pris de respecter le principe «appliquer ou expliquer» conformément aux principes communs.