

Traité européen: le texte tout en rigueur concocté par Bercy

PAR MATHIEU MAGNAUDEIX
ARTICLE PUBLIÉ LE JEUDI 30 AOÛT 2012

Mediapart s'est procuré une première mouture du projet de « *loi organique relative au pilotage des finances publiques* ». Ce texte de six pages est la traduction dans les lois budgétaires françaises du traité « *sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* » (TSCG), déjà ratifié par onze pays, qui renforce la discipline et introduit une règle d'équilibre budgétaire, la fameuse règle d'or : pas plus de 0,5 % de déficit « à moyen terme ». Un traité controversé, puisque **les écologistes** et **une partie du PS** menacent de ne pas le ratifier, tandis que **le Front de gauche votera non et réclame un référendum**. De son côté, Jean-Marc Ayrault met la pression sur sa majorité pour qu'elle l'adopte. Or ce texte, s'il reste en l'état, pourrait être tout aussi décrié dans les prochaines semaines.

Ce projet de loi organique sera soumis au vote des parlementaires début octobre, en même temps que le traité proprement dit. Dans la même séquence, les parlementaires auront par ailleurs à se prononcer sur la déclaration de politique européenne de Jean-Marc Ayrault et sur un autre texte, rappelant les objectifs du gouvernement en matière de réduction des déficits publics. François Hollande s'est en effet engagé pendant la campagne à ramener le déficit public à 3 % fin 2013 et à l'équilibre en 2017. Un objectif sur lequel l'exécutif n'entend pas revenir pour l'instant, **alors même que la croissance en 2013 devrait être beaucoup plus faible qu'espéré** – 0,5 % selon plusieurs économistes, contre 1,2 % prévu par le gouvernement.

Cliquer sur l'image pour afficher la première version du projet de « *loi organique relative au pilotage des finances publiques* ».

En août, le Conseil constitutionnel a **considéré** qu'il n'était pas nécessaire de réviser la Constitution pour faire adopter le TSCG, ce traité voulu par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel que François Hollande n'a

pas réussi à renégocier fin juin, même s'il a obtenu 120 milliards d'investissements pour la relance de l'économie européenne (lire **ici** et **là** nos décryptages).

Ces dernières semaines, le ministère du budget a donc planché sur un projet de loi organique pour traduire dans le droit budgétaire français les orientations du traité. C'est ce texte, issu des services de Bercy et daté de la mi-août, que nous publions. Il ne s'agit pas d'une version définitive. D'ici au 19 septembre, date de sa présentation en Conseil des ministres, le texte pourrait donc subir des modifications.

« *Ce n'est pas du tout le texte définitif*, assuraient mercredi les services du premier ministre. *Le texte n'est pas finalisé, pas stabilisé, il n'a même pas été transmis au Conseil d'État. Nous mettons en œuvre les engagements européens et il reste à les traduire juridiquement et techniquement.* » De son côté, le ministère du budget n'a pas souhaité faire de commentaires. Selon nos informations, une réunion sur le sujet a eu lieu mardi 28 août à Matignon. Et une autre était prévue mercredi 29 août à l'Élysée.

Car certains ministres ont vu rouge en découvrant à leur retour de vacances le projet élaboré par les services du Budget, connus pour leur orthodoxie en matière des finances publiques. Dans sa version actuelle, le texte encadre en effet plus sévèrement l'évolution des finances de l'État, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. « *C'est plutôt hard, notamment pour les collectivités locales* », commente un conseiller, sous couvert d'anonymat.

D'autant que des dispositions qui ne figurent pas explicitement dans le traité européen ont été ajoutées. Ainsi, le gouvernement devrait proposer des « *mesures de correction* » si le « *solde structurel* » des finances publiques s'écarte de l'objectif défini d'« *au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives* ».

Par ailleurs, un « *Haut Conseil aux finances publiques* » serait créé, bien que le traité n'en dise pas un mot. Cet « *organisme indépendant* » serait « *présidé par le premier président de la Cour des comptes* ». Il serait chargé d'intervenir « *tout au long du débat budgétaire*

», notamment en rendant publics des « avis ». Or la Cour des comptes plaide pour une rigueur extrême pour réduire les déficits.

« Veut-on que le malade meure guéri » ?

Tel qu'élaboré par Bercy, le projet de loi organique est découpé en trois « chapitres ».

- Le premier édicte une série de « dispositions » pour les lois de finances et les lois de programmation des finances publiques, ces textes dans lesquels la France précise depuis 2008 ses objectifs pluriannuels de réduction des déficits.

« Les lois de programmation des finances publiques fixent, pour une période d'au moins trois ans, l'objectif à moyen terme des administrations publiques », « sous la forme d'un solde structurel annuel », dont les modalités de calcul sont précisées. Un objectif d'« effort structurel » à fournir par l'administration serait donc défini et « décompos(é) par sous-secteur des administrations publiques ». Autrement dit, des objectifs très précis pourraient, « à titre indicatif », être fixés à l'État, aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les lois de programmation des finances publiques fixeraient un « montant maximal » annuel pour les crédits du budget de l'État ou les versements de l'État aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne, etc.

De même, serait déterminé un « objectif des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble de ces régimes ». Les « plafonds de crédits » de l'État devraient être déterminés pour « au moins » trois ans. Enfin, les lois de programmation « peuvent comporter des dispositions » plus contraignantes, indique le pré-projet, « encadrant les dépenses, les recettes, le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques ». Chaque année, les lois de finances seront l'occasion de vérifier le « respect annuel de la trajectoire ».

« La référence aux collectivités locales et à la Sécurité sociale est vraiment insistante, constate ce proche d'un ministre. Ce texte marque potentiellement une

sacrée prise de contrôle sur les finances locales. Est-on vraiment obligé d'aller aussi loin ? » « Ça pose une vraie question de fond, car la libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel », s'inquiète un élu qui a eu connaissance des projets de Bercy.

- Le projet de loi créerait aussi un « Haut Conseil des finances publiques » pour contrôler la réduction des déficits publics.

Cet « organisme indépendant » serait « placé auprès de la Cour de comptes » et « présidé par le Premier président de la Cour des comptes », actuellement l'ancien député socialiste Didier Migaud. Il serait composé de huit membres, « nommés à raison de leurs compétences » pour un mandat de six ans « non renouvelable ». « Ils ne sont pas révocables », précise le texte, qui insiste sur leur « indépendance ». Pourtant, ils seront bel et bien nommés par le pouvoir : quatre d'entre eux par le président de la République « après avis des commissions du Parlement compétentes », deux par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Haut Conseil serait en réalité composé de deux instances, formées de quatre membres chacune : un « conseil des prévisions macroéconomiques » et un « conseil budgétaire ».

D'après le projet de texte, ce Haut Conseil aurait à l'avenir son mot à dire sur des aspects fondamentaux de la politique économique. D'abord parce qu'il lui reviendrait d'« agréer les prévisions économiques » sur lesquelles se fondent les lois de finances et des lois de programmation pluriannuelles. Mais aussi parce qu'il serait censé intervenir « tout au long du processus budgétaire » en émettant des « avis » sur la trajectoire de réduction des déficits. Véritable gardien du temple de la réduction des déficits, il pourrait « alerter publiquement le gouvernement et le Parlement sur l'éventuelle nécessité de déclencher un mécanisme de correction » pour revenir dans les clous. Il serait aussi « saisi » par le gouvernement avant chaque budget pour rendre un avis sur les prévisions économiques et sur le respect des engagements de réduction des déficits. C'est à lui, enfin, qu'il reviendrait de déterminer si des « circonstances exceptionnelles » dispensent la France de tenir ses

engagements de réduction des déficits. Les « *périodes de grave récession économique* » sont citées parmi les « *circonstances exceptionnelles* ».

D'ores et déjà, cette nouvelle instance suscite quelques inquiétudes : « *Est-il bien nécessaire de créer un nouveau comité Théodule ? Que je sache, le traité ne le prévoit pas. La Cour des comptes certifie déjà les comptes chaque année. C'est une façon de mettre le Parlement sous tutelle et d'atténuer la responsabilité du gouvernement devant le Parlement* », juge une source gouvernementale. « *J'attends des précisions sur la composition, car il faut espérer que ce ne sera pas une émanation directe de la Cour des comptes* », s'inquiète un élu de la majorité.

• **Enfin, le texte précise le fameux « mécanisme de correction automatique »**, prévu par le traité européen en cas de divergence avec les objectifs de réduction des déficits.

Là encore, le Haut Conseil jouerait un rôle clé, puisque c'est à lui qu'il reviendrait de tirer la sonnette d'alarme si l'écart entre l'objectif prévu dans les

lois pluriannuelles et les économies effectivement réalisées est trop « *important* ». Mais le critère retenu pour juger qu'un écart est « *important* » semble assez restrictif, surtout en période de conjoncture économique atone. « *Un écart est jugé important (...) lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.* » En cas de divergence trop grande, le gouvernement devra alors « *exposer les raisons de ces écarts et les mesures de correction proposées* ». Cette dernière règle, qui n'est pas explicitement prévue dans le traité, suscite dans les ministères bien des interrogations.

« *En a-t-on vraiment besoin ?* se demande un élu. *Tout le monde sait que la croissance sera bien plus faible que prévu et que les 3 % en 2013, c'est irréaliste, à moins de provoquer un choc récessif. Veut-on vraiment que le malade meure guéri ?* » Pour lui, il est donc urgent « *d'adoucir la pente* », à l'heure où la croissance cale et le chômage explose. D'autant qu'à La Rochelle, Jean-Marc Ayrault a promis qu'il ne serait « *pas le premier ministre de l'austérité* ».

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 1 538 587,60€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Gérard Cicurel, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Gérard Desportes, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur et prestataire des services proposés : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 1 538 587,60€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.