



Décision n° 2018 - 775 DC

Loi de finances rectificative pour 2018

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2018

Sommaire

I. Dépôt du projet de loi de finances rectificative.....	4
II. Diverses dispositions	20
III. Sur les exigences constitutionnelles et organiques sur les lois de finances	27
IV. Sur la procédure d'adoption de la loi.....	29
V. Sur la contrariété entre l'article 5 de la loi déferée et l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 de programmation militaire pour les années 2019 à 2025	33

Table des matières

I. Dépôt du projet de loi de finances rectificative.....	4
A. Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire	4
B. Avis n° HCFP-2018-4 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2018.....	5
C. Exposé général des motifs.....	11
II. Diverses dispositions	20
A. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances	20
- Article 1 ^{er}	20
- Article 4	20
- Article 13	20
- Article 21	21
- Article 35	21
- Article 47	21
- Article 53	22
B. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution	22
- Article 13	22
C. Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.....	23
- Article 4	23
D. Règlement de l'Assemblée nationale.....	24
- Article 86	24
- Article 87	26
III. Sur les exigences constitutionnelles et organiques sur les lois de finances	27
- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 , Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.....	27
- Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 - Loi de finances pour 2017	28
IV. Sur la procédure d'adoption de la loi.....	29
A. Normes de référence.....	29
1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	29
- Article 6	29
2. Constitution du 4 octobre 1958	29
- Article 44	29
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	29
- Décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001 - Loi organique relative aux lois de finances	29
- Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.....	30
- Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat	30
- Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.....	31
- Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017 - Loi de finances rectificative pour 2017.....	31

- Décision n° 2017-759 DC du 28 décembre 2017 - Loi de finances rectificative pour 201732

V. Sur la contrariété entre l'article 5 de la loi déferée et l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 de programmation militaire pour les années 2019 à 202533

- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 - Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.....33

I. Dépôt du projet de loi de finances rectificative

A. Rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire

Aux termes de l'article 53 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les projets de loi de finances rectificative comportent un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'ils comportent.

Le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018 est inchangé par rapport à celui retenu dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2019. En effet, les informations conjoncturelles publiées entre la finalisation du PLF pour 2019 et celle du PLFR pour 2018 confortent la prévision retenue jusqu'à présent.

Dans le cadre de la publication des résultats détaillés des comptes trimestriels le 21 septembre dernier, l'Insee a légèrement rehaussé l'acquis de croissance pour 2018 à la fin du premier semestre, qui s'élève toujours à 1,3 %.

Les récentes enquêtes de conjoncture suggèrent une activité économique qui resterait dynamique au second semestre : en septembre et octobre, le climat des affaires, que ce soit au niveau global ou au niveau sectoriel, continue de se situer dans l'ensemble au-dessus de sa moyenne de long terme, à des niveaux correspondant à une croissance soutenue, malgré une tendance à la baisse constatée en début d'automne, en particulier dans l'industrie.

Outre ces enquêtes, les données publiées entre la préparation du PLF pour 2019 et celle du PLFR pour 2018 sont favorables. L'acquis de l'indice de production manufacturière à fin août pour le troisième trimestre s'établit désormais à 1,3 %, confortant l'anticipation d'un rebond de production pour la fin d'année. De plus, soutenue par les ventes d'automobiles, la consommation des ménages en biens a été particulièrement allante en août (+ 0,8 %) : l'acquis pour le troisième trimestre atteint désormais + 1,1 % à fin août. Cela étaye donc l'hypothèse d'un rebond de la consommation dès le troisième trimestre. La consommation sera, en outre, portée au quatrième trimestre par les mesures de soutien au pouvoir d'achat (en particulier, la réduction de la taxe d'habitation et des cotisations sociales ainsi que la revalorisation de certains minima sociaux intervenue au cours du second semestre). Par ailleurs, les données du commerce extérieur de juillet et août se sont également révélées positives et corroborent l'hypothèse d'une accélération des exportations en fin d'année.

Cependant, les développements récents constituent un aléa haussier sur la composante volatile de l'inflation. En effet, depuis la construction des prévisions économiques sous-jacentes au PLF, le cours du baril de pétrole a marqué une hausse, s'inscrivant à 80 \$ au cours de la troisième semaine d'octobre. Dans son point de conjoncture d'octobre, l'Insee prévoit une inflation de + 1,9 % en 2018, ce qui reste proche de la prévision du Gouvernement de + 1,8 %. À ce stade, cette hausse du baril de pétrole ne semble pas peser sur le niveau des enquêtes de conjoncture.

Les prévisions de croissance pour 2018 publiées par d'autres organismes depuis la finalisation du PLF sont proches de celles du Gouvernement. La prévision de l'OFCE est la plus récente et s'établit à + 1,7 %. L'Insee prévoit une croissance de 1,6 % dans son point de conjoncture d'octobre, soit un niveau identique aux prévisions du Fonds monétaire international (FMI) dans les *Perspectives de l'économie mondiale* d'octobre ainsi qu'à celui de la moyenne des prévisions des économistes interrogés par le *Consensus Forecasts* en octobre.

Enfin, l'Insee a récemment publié sa première estimation de la croissance pour le troisième trimestre 2018, qui a crû de + 0,4 % par rapport au trimestre précédent. Cette publication confirme le diagnostic porté sur l'économie, avec notamment un rebond de la consommation, une dynamique encore forte de

l'investissement et une contribution positive du solde extérieur à la croissance. Légèrement inférieure à ce qu'attendaient les prévisionnistes – notamment la Banque de France et l'Insee –, elle laisse présager une croissance 2018 dans l'épure de la prévision de croissance retenue pour le PLFR.

B. Avis n° HCFP-2018-4 relatif au projet de loi de finances rectificative pour l'année 2018

<https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2018-11/Avis%20n%C2%B02018-4%20Loi%20de%20finances%20rectificative%202018.pdf>

JORF n°0259 du 9 novembre 2018, texte n° 79

NOR: HCFX1829982V

Synthèse

Le Haut Conseil constate que les prévisions macroéconomiques et de finances publiques pour 2018 sont inchangées dans le scénario du Gouvernement par rapport à celles présentées fin septembre dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

Au vu des informations les plus récentes et notamment des comptes nationaux du 3^e trimestre publiés par l'INSEE postérieurement à la saisine du Gouvernement, le Haut Conseil considère que l'hypothèse de croissance de 1,7 % est un peu élevée et qu'une croissance de 1,6 % est plus vraisemblable.

En matière de finances publiques, les aléas paraissent équilibrés : les recettes de TVA pourraient être légèrement inférieures à la prévision et les dépenses de fonctionnement des collectivités locales un peu moins dynamiques que prévu. Des incertitudes subsistent comme chaque année notamment sur le rendement du 5^e acompte d'impôt sur les sociétés et sur l'investissement des collectivités locales.

Le Haut Conseil estime au total que la prévision de solde public de - 2,6 points de PIB pour 2018 est plausible au regard des informations portées à sa connaissance.

Le Haut Conseil observe que le déficit structurel estimé pour 2018 est proche de la trajectoire de la loi de programmation (- 2,2 points de PIB contre - 2,1). Il relève qu'après avoir été négatif en 2017, l'effort structurel sera pratiquement nul en 2018, alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important.

En application de l'[article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012](#) relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a été saisi par le Gouvernement le 25 octobre 2018 pour rendre un avis sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018 et sur la cohérence de ce projet de loi avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel.

Les prévisions macroéconomiques pour 2018

Les hypothèses économiques retenues dans le PLFR pour 2018 sont inchangées par rapport à celles du projet de loi de finances pour 2019 présenté fin septembre, avec notamment une croissance du PIB en volume de 1,7 %, une hausse des prix à la consommation de 1,8 % en moyenne annuelle, une progression de la masse salariale privée de 3,5 % en valeur (annexes 1 et 2).

Dans son avis du 19 septembre 2018 sur le PLF pour 2019, le Haut Conseil avait estimé que ces hypothèses étaient crédibles (1).



La publication par l'INSEE, le 30 octobre, d'une progression du PIB de 0,4 % au 3^e trimestre donne toutefois à penser que l'hypothèse de 1,7 % retenue par le Gouvernement pour la croissance annuelle moyenne de 2018 est un peu élevée. L'acquis de croissance au 3^e trimestre - c'est-à-dire la moyenne annuelle qui serait constatée en 2018 si le PIB était stable au 4^e trimestre - est en effet de 1,5 %. Sous réserve des révisions ultérieures par l'INSEE

des estimations de croissance, la prévision de 1,7 % suppose une croissance au 4e trimestre d'au moins 0,6 % que les enquêtes de conjoncture d'octobre ne laissent pas attendre. Dans ces conditions, le Haut Conseil considère qu'une croissance de 1,6 % en 2018 est plus vraisemblable.

La prévision de la masse salariale privée (3,5 % en valeur) est en ligne avec les dernières informations en provenance de l'ACOSS.

La prévision de hausse de l'indice des prix à la consommation (1,8 %) est plausible. La hausse du prix du pétrole au cours des dernières semaines (80 \$/baril pour une hypothèse de 73 \$ retenue dans la prévision de septembre) pourrait toutefois, si elle persiste, se traduire par une inflation légèrement plus élevée en 2018.

Les prévisions de recettes, de dépenses et de solde des finances publiques

Les prévisions de recettes et de dépenses publiques du PLFR connaissent des modifications limitées par rapport aux prévisions associées au PLF pour 2019.

Les recettes font l'objet d'ajustements à la hausse pour les droits de mutation à titre onéreux et pour les recettes non fiscales et à la baisse pour les droits de succession et de donation ainsi que pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Les recettes de TVA encaissées sur les neuf premiers mois de l'année sont en retrait par rapport à la prévision. Un rattrapage important est attendu par le Gouvernement d'ici la fin d'année, en lien notamment avec le rebond prévu de la consommation des ménages et un rythme moins élevé des remboursements et dégrèvements qu'en fin 2017. Le Haut Conseil considère que l'ampleur de ce rattrapage pourrait être plus modérée.

La prévision des autres recettes est globalement en ligne avec les informations disponibles (encaissement des recettes fiscales, prévision de masse salariale de l'ACOSS).

Enfin, une incertitude forte porte, comme chaque année, sur le montant du dernier acompte d'impôt sur les sociétés.

L'augmentation globale des dépenses publiques (hors crédits d'impôts) affichée dans le PLFR pour 2018 est de 1,6 % en valeur. Elle est de 0,7 % en volume déflatée par le prix du PIB et de 0,0 % corrigée par l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ces évolutions sont identiques à celles présentées pour 2018 dans le PLF pour 2019.

La prévision des dépenses de l'Etat pour 2018 est identique à celle présentée dans le cadre du PLF pour 2019. L'incertitude sur cette prévision est faible à ce moment de l'année.

Les prévisions de dépenses des administrations de sécurité sociale sont conformes aux dernières informations disponibles (notamment l'avis d'octobre du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie).

Les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales constatées sur les neuf premiers mois de 2018 sont légèrement inférieures à la prévision. Comme chaque année, une incertitude importante demeure sur leurs dépenses d'investissement.

Le solde public se redresserait légèrement entre 2017 et 2018, de 0,1 point de PIB, pour atteindre - 2,6 points de PIB.

Le Haut Conseil estime au total que ces prévisions de recettes, de dépenses et de solde pour 2018 sont plausibles au regard des informations portées à sa connaissance.

La cohérence avec la trajectoire pluriannuelle de solde structurel

Le redressement du solde nominal de 0,1 point de PIB recouvrirait une amélioration des composantes conjoncturelle (0,2 point) et structurelle (0,1 point) du déficit, partiellement compensée par une forte contribution négative des mesures ponctuelles et temporaires (- 0,2 point) liée au remboursement de la taxe de 3 % sur les dividendes (2).

Cette décomposition du solde public pour 2018 est la même, en points de PIB, que dans le PLF pour 2019. Le déficit structurel estimé pour 2018 est proche de la trajectoire de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022 (- 2,2 points de PIB en 2018 contre - 2,1).

L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, s'établirait en 2018 à 0,1 point de PIB (après 0,3 point en 2017). Il bénéficierait encore d'un léger effet positif de l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB. Cet ajustement structurel n'est pas conforme aux règles du Pacte budgétaire européen (3), qui prévoient un ajustement supérieur à 0,5 point de PIB.

L'effort structurel, c'est-à-dire la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, sera pratiquement nul en 2018, l'effort réalisé sur la dépense étant compensé par l'impact des baisses de prélèvements.

Décomposition du solde public

En points de PIB	PLFR pour 2018 (nov. 2018)		LPFP 2018-2022 (janv. 2018)	
	2017	2018	2017	2018
Solde public	- 2,7	- 2,6	- 2,9	- 2,8
Composante conjoncturelle	- 0,3	- 0,1	- 0,6	- 0,4
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,2
Solde structurel	- 2,3	- 2,2	- 2,2	- 2,1

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

Source : Projet de loi de finances rectificative pour 2018 et LPFP 2018-2022

Ajustement structurel et effort structurel

En points de PIB	PLFR pour 2018 (nov. 2018)		LPFP 2018-2022 (janv. 2018)	
	2017	2018	2017	2018
Ajustement structurel = variation du solde structurel	0,3	0,1	0,3	0,1
Effort structurel	- 0,1	0,0	0,0	0,2
dont effort en dépense (hors crédits d'impôt)	- 0,1	0,2	0,0	0,4
dont mesures nouvelles en recettes	- 0,1	- 0,2	- 0,1	- 0,3
dont traitement des crédits d'impôt	0,1	0,0	0,1	0,0
Composante non discrétionnaire	0,4	0,1	0,3	- 0,1

dont effets d'élasticité des PO	0,5	0,1		
dont recettes hors PO	- 0,1	- 0,1		

Note : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations.

- Crédits d'impôt : les prélèvements obligatoires sont généralement enregistrés au moment des encaissements, mais il n'en est pas de même pour les crédits d'impôt qui sont enregistrés en droits constatés. L'écart entre les flux de trésorerie et les droits constatés est retracé dans la ligne « traitement des crédits d'impôt ».
- Effort en dépense : correspond à l'écart entre l'évolution des dépenses en volume (déflatée par le prix du PIB) et le PIB potentiel.
- Effort en recettes : correspond au montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

Source : Projet de loi de finances rectificative pour 2018 et LPFP 2018-2022

Le présent avis sera publié au Journal officiel de la République française et joint au projet de loi de finances rectificative pour 2018 lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Annexe

ANNEXE 1 - SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE ASSOCIÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2018

Prévisions économiques pour la France		
	2017	2018
Opérations sur biens et services en volume	moyenne annuelle en %	
Produit intérieur brut	2,3	1,7
Consommation finale des ménages	1,0	1,1
Consommation finale publique	1,3	1,0
Formation brute de capital fixe	4,5	3,3

dont : entreprises non financières	4,1	3,7
administrations publiques	1,4	4,6
ménages hors entrepreneurs individuels	5,6	1,5
Importations	4,0	2,5
Exportations	4,5	3,7
Contributions à l'évolution du PIB en volume	en points de PIB	
Demande intérieure privée hors stocks	1,5	1,2
Demande publique	0,4	0,4
Variation des stocks et objets de valeur	0,2	- 0,2
Commerce extérieur	0,1	0,3
Prix et valeur	moyenne annuelle en %	
Indice des prix à la consommation	1,0	1,8
Indice d'inflation sous-jacente brut	0,4	0,9
Déflateur du produit intérieur brut	0,7	0,9
Produit intérieur brut en valeur	2,8	2,5
Productivité, emploi et salaires	moyenne annuelle en %	
Branches marchandes non agricoles :		
- Productivité du travail	0,7	0,4
- Emploi salarié (personnes physiques)	1,8	1,5
- Salaire moyen par tête	1,7	2,0

- Masse salariale (valeur)	3,5	3,5
Emploi total*	1,1	0,9

* : Emploi salarié au sens des estimations d'emploi

Source : ministère de l'économie et des finances

ANNEXE 2 - PROJET D'ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2018

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2018 s'établit comme suit :

(1) En points de produit intérieur brut (PIB)	(2) Prévision 2018
(3) Solde structurel (1)	- 2,2
(4) Solde conjoncturel (2)	- 0,1
(5) Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,2
(6) Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 2,6

Note : L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Exposé des motifs

Depuis le dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2019, les informations nouvelles n'amènent pas à revoir la prévision de solde public pour 2018.

Les hypothèses macroéconomiques sont inchangées. Le Gouvernement continue d'anticiper une croissance de l'activité 2018 de 1,7 % en volume, très proche du consensus des économistes.

Le solde public en 2018 serait de - 2,6 % du PIB, soit une prévision inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2019.

L'évolution du solde public en 2018 demeurerait portée par une amélioration du solde structurel qui passerait de - 2,3 % à - 2,2 % du PIB. Le solde conjoncturel s'améliorerait toujours, passant de - 0,3 % à - 0,1 % du PIB, du fait d'une croissance (1,7 %) supérieure à son potentiel (1,25 %), permettant une réduction de l'écart de production (de - 0,6 % du PIB potentiel en 2017 à - 0,2 % en 2018). Enfin, le solde des mesures exceptionnelles et temporaires se dégraderait de 0,2 point, sous l'effet des restitutions liées aux contentieux sur la taxe de 3 % sur les revenus distribués, qui ne sont plus compensées par la surtaxe d'IS comme en 2017.

Pour mémoire : solde public en Md€

	Exécution 2017	Prévision d'exécution 2018
Solde effectif	- 61,4	- 60,6
PIB nominal	2291,7	2349,8

Fait à Paris, le 31 octobre 2018.

Pour le Haut Conseil des finances publiques :

Le Premier président de la Cour des comptes, Président du Haut Conseil des finances publiques,

D. Migaud

(1) Voir avis HCFP 2018-3.

(2) Ces remboursements ont un impact sur le déficit en 2018 car ils ne sont pas compensés par une mesure spécifique comme cela avait été le cas pour l'année 2017 (avec la mise en place d'une surtaxe temporaire d'impôt sur les sociétés). Les autres mesures classées comme ponctuelles et temporaires concernent les remboursements au titre des contentieux sur les OPCVM étrangers et sur les dividendes reçus de filiales européennes (- 0,5 Md€ au total) ainsi que les conséquences du changement de doctrine d'Eurostat sur l'enregistrement des recettes de cessions de licences hertziennes qui conduit à les étaler sur l'ensemble de la période d'utilisation des fréquences (- 1 Md€).

(3) Extrait de l'article 5 du règlement européen n° 1466/97 : « Pour les Etats membres confrontés à un niveau d'endettement dépassant 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de leur dette, le Conseil et la Commission examinent si l'amélioration annuelle du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, est supérieure à 0,5 % du PIB. »

C. Exposé général des motifs

Le présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) vise à assurer la fin de gestion budgétaire de l'exercice 2018. Il porte, à ce titre, le schéma de crédits permettant la couverture des dépenses prévues d'ici la fin de l'année. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce projet de loi de finances rectificative n'est pas accompagné d'un décret d'avance.

I. Le Gouvernement allège et recentre le contenu du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion.

1. La loi de finances rectificative de fin de gestion doit retrouver sa cohérence et renforcer la portée de l'autorisation parlementaire.

La loi de finances rectificative (LFR) de fin de gestion doit viser à titre principal à ajuster l'équilibre de la loi de finances initiale (LFI) par rapport à la prévision d'exécution du budget de l'État. Dans la pratique, au cours des exercices passés, la LFR de fin d'année s'est souvent muée en loi de rattrapage du projet de loi de finances (PLF) dont l'examen est concomitant. En effet, de très nombreuses dispositions des LFR de fin de gestion adoptées ces dernières années, dont une large part était de nature fiscale, n'avaient pas incidence sur l'équilibre de l'année en cours ; le plus souvent, elles

auraient normalement dû être intégrées au projet de loi de finances initiale. Un nombre très élevé de dispositions, parfois entièrement nouvelles, étaient également introduites par amendement. Cette pratique a eu pour conséquence de rallonger la durée des débats et d'amoindrir la lisibilité de la politique budgétaire, alors même que d'autres textes financiers, et en particulier le projet de loi de finances, étaient examinés à cette même période par le Parlement.

De ce fait, et compte tenu des délais de publication de la LFR de fin de gestion, le recours aux décrets d'avance s'était accru et systématisé au cours des derniers exercices. Le niveau des crédits ainsi ouverts a également été largement augmenté. Ces ouvertures étaient justifiées par l'urgence des dépenses qui s'imposaient au Gouvernement mais cette pratique a également démontré l'insuffisante prise en compte des risques et aléas au stade de la budgétisation. De par son ampleur et sa fréquence, le recours aux décrets d'avance a également conduit à amoindrir la portée de l'autorisation parlementaire. En effet, conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, les décrets d'avance ne nécessitent qu'un avis des commissions des finances des deux assemblées alors que les PLFR font l'objet d'un débat et d'un vote du Parlement sur les modifications proposées par le Gouvernement.

2. En rupture avec les pratiques précédentes, le PLFR de fin de gestion 2018, qui marque la fin du premier exercice budgétaire complet du quinquennat, compte très peu d'articles, tous nécessaires à la gestion de l'exercice budgétaire 2018 et porte, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, l'intégralité du schéma de fin de gestion.

Le Gouvernement a fait le choix de restreindre le champ du présent PLFR de fin de gestion aux seules mesures ayant une incidence sur l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours. En conséquence, le projet de texte déposé au Parlement ne contient que neuf articles :

- les articles relatifs à l'ajustement des ressources de deux comptes d'affectation spéciale, conséquemment à la révision de l'estimation de leurs dépenses ;
- l'article de ratification d'un décret relatif à la rémunération de services rendus, formalité prescrite par l'article 4 de la LOLF ;
- les articles de chiffres portant le schéma de fin de gestion en matière de crédits et d'emplois, dont l'article mettant en application l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 visant à réduire la vacance sous plafond des autorisations d'emplois.

Le PLFR allégé pourra être mis en débat et adopté dès la fin novembre. En conséquence, pour la première fois depuis plus de trente ans, le Gouvernement ne procédera pas à l'ouverture et à l'annulation de crédits par décret d'avance. Le PLFR de fin de gestion sera l'unique support du schéma de fin de gestion, et notamment de l'ouverture des crédits permettant le financement des dépenses de personnel du mois de décembre. Ainsi, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, l'intégralité des ouvertures et des annulations sur le budget général aura été décidée par le Parlement, que ce soit dans le cadre du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative.

L'examen du PLFR de fin de gestion dans des délais rapprochés constitue la conséquence de l'allègement et du recentrage du PLFR de fin de gestion sur son domaine de pertinence. Il est par ailleurs la condition nécessaire à l'absence de décret d'avance. Traditionnellement, les PLFR de fin de gestion étaient promulgués dans les derniers jours de l'année, le décret d'avance de fin d'année permettant au préalable l'ouverture des crédits les plus urgents. L'adoption du PLFR de fin de gestion dès le mois de novembre et sa promulgation au tout début du mois de décembre permettront ainsi l'ouverture des crédits de titre 2 nécessaires à la paye de décembre pour les ministères qui connaissent une insuffisance de crédits de personnel (la paye du mois du décembre étant pré-liquidée au début du

mois). Réciproquement, l'allègement et le recentrage du PLFR de fin de gestion sur son domaine de pertinence permettront de réduire la durée des débats.

II. L'allègement et le recentrage du PLFR de fin de gestion ont été rendus possibles par le rétablissement de la sincérité du budget, engagé en 2017 et consolidé en 2018.

1. Le Gouvernement s'est résolument engagé dans l'amélioration de la sincérité du budget dès le début du quinquennat.

Dès le début du quinquennat, le Gouvernement a dû faire face à des impasses de financement sur le budget général, comme l'a pointé la Cour des comptes dans son audit sur les finances publiques de juin 2017 réalisé à la demande du Premier ministre. Pour rétablir la sincérité des comptes, des mesures correctrices ont été décidées à hauteur de 5 Md€, conduisant à des redéploiements importants des crédits et *in fine* à des ouvertures nettes. En sécurisant le retour du déficit public à un niveau inférieur à 3 % du PIB dès 2017, le plan d'économies mis en œuvre dès l'été a contribué à la sortie de la France de la procédure pour déficit excessif ouverte par la Commission européenne. Cette reprogrammation a permis, en outre, de solder un certain nombre de dettes, de réduire les charges à payer sur les dépenses ministérielles et de diviser par deux le montant des reports de crédits pour préparer au mieux l'année 2018, en cohérence avec le projet de loi de finances pour 2018.

La loi de finances initiale pour 2018 a construit le budget sur des bases assainies. Tirant les conséquences de la reprogrammation des crédits réalisée au cours de l'exercice 2017, le projet de loi de finances a permis de budgétiser à leur juste niveau les dépenses obligatoires (notamment l'allocation aux adultes handicapés et l'hébergement d'urgence), dans un souci d'amélioration de la sincérité du budget. Ceci s'est notamment traduit par l'augmentation du niveau de la norme de dépenses pilotables de 5,1 Md€ dans la LFI pour 2018 par rapport à la LFI pour 2017.

2. Les provisions spécifiques mises en place dans la loi de finances pour 2018 ont permis de faire face aux risques et aléas de la gestion.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2018, le Gouvernement a prévu que certains risques puissent être pris en charge par des provisions spécifiques. Ainsi, la provision pour opérations extérieures de la mission « Défense », augmentée de 200 M€ en 2018, a pu être intégralement mobilisée en 2018. Son augmentation progressive chaque année, jusqu'à atteindre 1,1 Md€ en 2020, facilitera encore la gestion des crédits de la mission « Défense » lors des exercices ultérieurs. Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place de manière inédite en 2018 une provision pour risques et aléas sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » à hauteur de 300 M€. Si elle n'a pas été intégralement consommée en 2018 du fait d'une réalisation partielle des risques envisagés, le principe du report d'une partie de cette provision résiduelle pour renforcer celle inscrite dans le PLF pour 2019 a d'ores et déjà été acté.

3. L'abaissement du taux de mise en réserve de 8 % à 3 % sur les crédits hors masse salariale pour la gestion 2018 a significativement contribué à la qualité de l'exécution budgétaire et à la responsabilisation des gestionnaires.

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018, le Gouvernement a décidé de rendre à la réserve de précaution sa vocation intrinsèque qui est de faire face aux seuls aléas de gestion, en garantissant la capacité d'auto-assurance ministérielle en cas de dépenses plus dynamiques ou d'imprévus et, le cas échéant, la capacité à faire face aux besoins interministériels.

En conséquence, le taux de mise en réserve a été ramené à 3 % (contre 8 % depuis 2015) pour les autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts sur les crédits hors masse salariale et maintenu à un niveau égal à 0,5 % pour les crédits de masse salariale. La mise en réserve initiale a ainsi été notablement abaissée, de 10,5 Md€ en 2017 à 4,6 Md€ en 2018.

Ce faible niveau de mise en réserve voulu par le Gouvernement a permis de renforcer la qualité de la gestion, puisqu'aucun dégel de la réserve de précaution n'a été nécessaire durant le premier semestre. L'augmentation du niveau des crédits disponibles dès l'ouverture de l'exercice a donné aux gestionnaires une visibilité suffisante pour faire face à leurs besoins, sans avoir recours aux crédits mis en réserve. Au second semestre, les dégelés réalisés, d'un montant très faible de 62 M€ à début octobre (contre 2,2 Md€ en 2017 à la même période), ont permis de couvrir les aléas intervenus en cours de gestion.

Les annulations proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative portent, au niveau ministériel, sur des crédits mis en réserve.

Dans la continuité de la volonté de responsabilisation et d'assouplissement des conditions de la gestion, le reliquat des crédits encore mis en réserve et non annulés sera rendu disponible dès le dépôt du présent projet de loi.

III. Le schéma de fin de gestion 2018 permet de respecter les objectifs fixés par le Gouvernement.

1. Les dépenses pilotables de l'État seront inférieures de 0,6 Md€ à la cible de la LFI pour 2018, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement dans le cadre du PLF pour 2019.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement avait annoncé que la norme de dépenses pilotables serait sous-exécutée d'environ 0,6 Md€ en 2018 par rapport à l'objectif fixé en loi de finances initiale, compte tenu de l'absence de crise ou d'aléa macro-budgétaire nécessitant de mobiliser la totalité de la réserve de précaution. Cette sous-exécution est confirmée dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2018. Cette baisse se répartit entre une sous-exécution des crédits budgétaires de 0,4 Md€ et une sous-exécution des crédits des budgets annexes et comptes spéciaux pilotables à hauteur de 0,2 Md€.

Sur le périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE), la dépense augmenterait de 0,3 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (0,7 Md€) et de la charge de la dette (0,5 Md€, du fait notamment de l'impact de l'inflation sur la charge des titres indexés), et n'est compensée que partiellement par la sous-exécution des transferts aux collectivités territoriales (- 0,2 Md€) et des dépenses des autres comptes d'affectation spéciale (- 0,2 Md€).

2. Le schéma de crédits permet le financement des dépenses obligatoires, dans le respect des principes d'auto-assurance et de solidarité interministérielle.

Le schéma en crédits, soit un solde d'ouvertures et d'annulations de - 0,6 Md€ sur les dépenses pilotables de l'État, est strictement en ligne avec le schéma d'exécution présenté ci-dessus : 2,7 Md€ d'annulations et 2,1 Md€ d'ouvertures dont 0,4 Md€ par arrêtés de majoration (cf. III.3.c).

a. Les ouvertures de crédits sont concentrées sur certaines missions.

Dans le cadre du PLFR pour 2018, seize missions font l'objet d'une ouverture de crédits, pour un total de 1,7 Md€ ; parmi elles, neuf missions font l'objet d'une ouverture de crédits supérieure à 30 M€ et sept missions font l'objet d'une ouverture supérieure à 100 M€. Ces ouvertures visent pour l'essentiel à couvrir des dépenses obligatoires, dont la dynamique s'est avérée supérieure aux hypothèses sous-jacentes à la loi de finances initiale pour 2018.

L'ouverture de crédits la plus importante concerne la mission « Défense », pour 404 M€. Elle mobilisera d'autres crédits de la même mission pour financer les opérations extérieures et missions intérieures au-delà des crédits provisionnés dans la loi de finances initiale.

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 261 M€ principalement liée à la dynamique de la prime d'activité, soutenue par un nombre de bénéficiaires supérieur à celui anticipé en loi de finances initiale (2,66 millions en juin 2018). Ces ouvertures permettent également de financer les mesures d'aide sociale à l'enfance et en faveur des mineurs non accompagnés.

La mission « Enseignement scolaire » fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 186 M€ au titre des dépenses de personnel afin d'assurer la couverture en crédits de la paie du mois de décembre des enseignants. Les besoins d'ouverture restent cependant très inférieurs à ceux de l'année précédente (467 M€ en 2017) et doivent être mis en regard du montant total de masse salariale du ministère dans la LFI pour 2018 (0,3 %).

La mission « Cohésion des territoires » fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 150 M€. Celle-ci se justifie principalement par l'augmentation des dépenses des aides personnelles au logement (du fait de la baisse des cotisations des employeurs et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires) et par les besoins constatés au titre des renforts hivernaux en matière d'hébergement d'urgence.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » fait l'objet d'une ouverture de crédits de 115 M€ au titre du fonds de stabilisation à destination des départements connaissant une situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité. Par ailleurs, 50 M€ d'autorisations d'engagement supplémentaires sont ouvertes au titre de la dotation de solidarité à destination des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques et seront mobilisés dans le département de l'Aude à la suite des inondations du mois d'octobre afin de mettre en œuvre l'engagement du Président de la République de mettre à disposition une enveloppe dédiée de 80 M€.

Deux autres missions font l'objet d'une ouverture de crédits supérieure à 100 M€. Il s'agit de la mission « Régimes sociaux et de retraite » (116 M€), au profit de la caisse de prévoyance de retraite du personnel de la SNCF, et de la mission « Outre-mer » (111 M€), au titre des exonérations de cotisations patronales spécifiques aux outre-mer (LODEOM), du soutien de l'État à la collectivité territoriale de Guyane prévu dans le cadre du protocole signé en 2017 pour le financement des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) et de dépenses de contentieux.

b. Les annulations de crédits répondent au principe d'auto-assurance.

Les annulations de crédits concernent l'intégralité des missions du budget général – à l'exception de cinq d'entre elles, ainsi qu'un budget annexe et deux comptes d'affectation spéciale –, pour un total de 2,7 Md€. Conformément au principe de responsabilité des gestionnaires affirmé dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018, le Gouvernement a souhaité que le financement des besoins nouveaux soit prioritairement assuré au niveau du programme, de la mission puis du ministère responsable, seul le besoin de financement résiduel relevant de la solidarité interministérielle.

Les annulations nettes sur certaines missions ou sur le périmètre de certains ministères sont rendues possibles par le non-emploi de la réserve de précaution ou par la réalisation d'économies au-delà de ce qui était initialement prévu. Il n'est en tout état de cause, au niveau ministériel, pas procédé à des annulations de crédits non mis en réserve.

À titre d'illustration, les missions « Écologie, développement et mobilité durables », « Action extérieure de l'État », « Culture » financent leurs ouvertures respectives et, au-delà, contribuent à la solidarité interministérielle ; les ouvertures sur la mission « Enseignement scolaire » sont au tiers financées par des annulations de crédits sur cette même mission (58 M€) ; les ouvertures de crédits sur la mission « Défense » (404 M€) sont intégralement financées sur la mission mais sans contribuer à la solidarité interministérielle. Sans faire l'objet d'ouverture de crédits, certaines missions permettent le financement des ouvertures nécessaires sur le budget général par annulation totale ou partielle de la réserve de

précaution : il s'agit principalement de la mission « Travail et emploi » (- 492 M€), en raison de la sous-exécution sur plusieurs dispositifs, notamment le dispositif d'aide à l'embauche pour les PME qui ne compte plus de nouveaux entrants depuis la mi-2017, de la mission « Gestion des finances publiques et ressources humaines » (90 M€), de la mission « Justice » (- 61 M€) ou encore de la mission « Engagements financiers de l'État » (- 52 M€). Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » fait l'objet d'une annulation de 595 M€ de crédits tirant les conséquences de la réévaluation des charges de service public par la Commission de régulation de l'énergie dans sa délibération de juillet 2018.

Compte tenu du fait qu'elles portent pour l'essentiel des dépenses d'intervention obligatoires, les missions « Relations avec les collectivités territoriales », « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Cohésion des territoires » ne financent que très partiellement leurs ouvertures par des annulations (respectivement 2 M€, 13 M€ et 30 M€) et les missions « Régimes sociaux et de retraite » et « Outre-mer » ne font pas l'objet d'annulations.

c. Les redéploiements PIA

Ces ouvertures et annulations de crédits sont complétées, comme pour les derniers exercices, par des redéploiements de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA).

Les sous-jacents des redéploiements prévus par le PLFR sont détaillés au sein des paragraphes de justifications des mouvements de crédits par programme. Le schéma global des mouvements de redéploiement intégrés au PLFR est retracé dans le tableau ci-dessous, la majorité des mouvements étant réalisés en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), exception faite des mouvements internes au troisième PIA, effectués en AE.

3. Le déficit de l'État s'améliore légèrement par rapport à la dernière estimation.

a. Le solde budgétaire est évalué à - 80 Md€, en amélioration de 1,3 Md€ par rapport à la dernière révision présentée fin septembre lors du dépôt du PLF pour 2019.

Par rapport au solde budgétaire révisé sous-jacent au PLF pour 2019 (- 81,3 Md€), le solde présenté dans le PLFR pour 2018 (- 80,0 Md€) ressort en amélioration de 1,3 Md€ et intègre principalement les éléments suivants :

- le schéma retenu par le Gouvernement pour la fin de gestion permet de confirmer que la norme de dépenses pilotables sera sous-exécutée d'environ 0,6 Md€ par rapport à l'objectif fixé en loi de finances initiale ; l'augmentation de 0,5 Md€ constatée sur les dépenses du budget général par rapport à la prévision révisée (+ 0,4 Md€ sur les dépenses des ministères comptabilisées dans la norme de dépenses pilotable et + 0,1 Md€ sur les contributions des ministères au CAS « Pensions ») est globalement compensée par des annulations supplémentaires sur les comptes spéciaux ;

- la cession par l'État de 2,35 % du capital de Safran pour 1,24 Md€ en octobre 2018 augmente à due concurrence les recettes du compte retraçant les participations financières de l'État ;

- les recettes fiscales du budget général sont revues à la hausse de 0,4 Md€ malgré des recettes plus faibles qu'attendu concernant l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG, 0,15 Md€) ; ces baisses sont compensées par la réaffectation au budget général d'une partie de la fraction de TICPE provenant du CAS « Transition énergétique » à hauteur de 0,6 Md€, conséquence de la révision à la baisse des dépenses de ce compte ;

- les recettes non fiscales sont revues à la hausse de 0,2 Md€ en raison de la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,1 Md€) et de la révision à la hausse des remboursements d'avances au secteur aéronautique (+ 0,1 Md€) ;

- l'augmentation de la contribution au budget européen (0,1 Md€), résultant du dernier budget rectificatif présenté par la Commission européenne, est plus que compensée par la sous-exécution des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales (- 0,2 Md€).

b. Les recettes du budget général s'établiraient à 306,9 Md€, en hausse de 0,7 Md€ par rapport à la dernière estimation.

Les recettes fiscales nettes s'établissent à 293,3 Md€ dans le présent PLFR, en hausse de 0,4 Md€ par rapport à l'estimation du révisé.

La révision résulte en premier lieu de la prise en compte des mesures nouvelles suivantes (+ 0,7 Md€) :

- 0,6 Md€ de TICPE sont réaffectés au budget général à partir du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », conséquence de la réévaluation, par la Commission de régulation de l'énergie, des prévisions de dépenses de ce compte ;

- une révision de la prévision des remboursements et dégrèvements (+ 0,1 Md€ sur le solde au total), compte tenu de l'adoption, par l'Assemblée nationale au cours de la première lecture du PLF pour 2019, avec effet en 2018, d'un amendement reconduisant l'exonération de taxe d'habitation dont bénéficient les retraités modestes et la contribution à l'audiovisuel public qui s'y rattache.

Cette révision résulte en second lieu de la prise en compte des actualisations suivantes consécutives à l'analyse des encaissements à date (- 0,3 Md€) :

- une révision à la baisse du produit de l'impôt sur la fortune immobilière (- 0,1 Md€) par rapport à un révisé qui était 0,35 Md€ au-delà de la prévision initiale qui figurait en PLF pour 2018 (0,85 M€ en PLF pour 2018, 1,2 Md€ en révisé 2018, 1,1 Md€ dans le présent PLFR) ;

- une révision à la baisse du produit des successions (- 0,2 Md€) ;

- une révision à la hausse du produit des paris sportifs (+ 0,05 Md€).

Enfin, l'estimation du produit des donations et successions inclut, comme dans le révisé présenté à l'occasion du PLF pour 2019, l'hypothèse d'un rattrapage intégral en 2018 du stock de dossiers non comptabilisés à fin 2017 (pour un total de 1,5 Md€) en raison de la mise en place de nouvelles structures et d'un nouveau dispositif informatique. Le solde budgétaire 2018 est donc amélioré ponctuellement de 1,5 Md€ à ce titre. Cet effet est neutre en comptabilité nationale (les sommes correspondantes ayant été rattachées aux comptes 2017).

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont notamment revus à la hausse de 4,6 Md€, dont 3,2 Md€ au titre de l'impôt sur les sociétés et 0,8 Md€ au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Ces évolutions sont détaillées dans les documents budgétaires annexés au PLF pour 2019. Comme prévu dans la LFI pour 2018, le budget général supporte pour la première fois en 2018 l'essentiel du coût de la première tranche de dégrèvement de la taxe d'habitation dont 80 % des foyers vont bénéficier cette année.

Les recettes non fiscales s'établissent à 13,6 Md€ dans le présent PLFR, en hausse de 0,2 Md€ par rapport à l'estimation du révisé de 13,4 Md€. Cette révision résulte principalement des actualisations suivantes :

- une révision à la hausse du produit de la vente de biens et services (+ 0,3 Md€), compte tenu de l'augmentation des recettes de quotas carbone liée à la progression du cours de la tonne de CO₂ ;

- une révision à la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations (+ 0,1 Md€), compte tenu d'un résultat définitif du premier semestre supérieur à la prévision sous-jacente au révisé 2018 ;
- une révision à la hausse des avances remboursables au secteur de l'aéronautique (+ 0,1 Md€) ;
- conformément à ce qui avait été annoncé en PLF pour 2019, une révision à la baisse du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence (- 0,3 Md€), à la lumière des encaissements constatés.

c. Le solde des comptes spéciaux ressortirait à 0,2 Md€.

Le solde des comptes spéciaux s'établirait à + 0,2 Md€ dans le cadre du PLFR pour 2018, en hausse de 0,9 Md€ par rapport à l'estimation du révisé à - 0,8 Md€. Cette révision résulte principalement des deux actualisations suivantes :

- une amélioration du solde du compte retraçant les participations financières de l'État (+ 1,2 Md€), compte tenu essentiellement de la cession par l'État de 2,35 % du capital de Safran pour un montant de 1,24 Md€ début octobre 2018 ;
- une dégradation du solde du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (- 0,4 Md€) : l'article 2 du présent PLFR permet de restaurer son équilibre en ajustant les recettes de ce compte aux dernières prévisions de dépenses réalisées par la CRE.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF, deux comptes d'affectation spéciale ont fait l'objet d'ouvertures de crédits par arrêtés de majoration, compte tenu des recettes encaissées à des niveaux supérieurs aux prévisions de la LFI, arrêtés dont ont été informées les commissions des finances des deux assemblées :

- le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » a fait l'objet d'une majoration de recettes et d'une ouverture de crédits à due concurrence par arrêtés pour un montant de 123 M€ afin de faire face au fort dynamisme observé sur les dépenses de prime à la conversion ;
- le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » pour un montant de 266 M€, au vu des recettes encaissées.

4. Le PLFR pour 2018 procède à l'application de l'article 11 de la LPFP afin d'assurer une meilleure adéquation du plafond des autorisations d'emplois à la réalité des emplois.

L'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022, introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat, prévoit qu'« à compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

Aussi est-il proposé, dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative, de modifier les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes afin de ramener, dès l'exercice 2018, la vacance sous plafond, soit l'écart entre les plafonds votés par le Parlement et la consommation effective des emplois, à un niveau proche de 1 %. Il est rappelé que cette vacance s'est établie à 1,7 % pour l'ensemble des ministères en 2017.

Les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes sont ainsi abaissés de 10 805 équivalents temps plein travaillé (ETPT), la correction portant, à titre principal, sur les ministères de l'éducation nationale (- 3 466 ETPT), des armées (- 3 327 ETPT) et de l'action et des comptes publics (- 1 472 ETPT). Conformément aux dispositions de l'article 11 de la LPFP, la correction opérée, pour chaque ministère et budget annexe, a été déterminée sur la base de l'écart entre les plafonds arrêtés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2017, ajustés des modifications intervenues en gestion, et les consommations d'emplois constatées dans la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017. Il est par ailleurs tenu compte, dans les corrections proposées, des perspectives d'exécution des consommations d'emplois au titre de l'année 2018, d'une part, et des éventuelles modifications des règles de décompte des emplois, d'autre part.

La mise en œuvre de l'article 11 précité doit permettre de redonner toute sa portée à l'autorisation parlementaire fixant un plafond annuel aux autorisations d'emplois par ministère qui, du fait de vacances parfois structurellement importantes et qui se sont cumulées au fil des ans, était dans certains cas devenue déconnectée de la réalité des emplois et ainsi non contraignante. Elle permet, de cette manière, de limiter la vacance à un niveau frictionnel, estimé par le législateur à 1 % des effectifs, correspondant à la souplesse nécessaire pour faire face aux décalages possibles dans les départs et les recrutements.

La correction découlant de l'application de l'article 11 de la LPFP a pour conséquence de remettre en cohérence les plafonds d'emplois et les crédits relatifs aux dépenses de personnel votés dans le cadre de la loi de finances initiale et d'en améliorer ainsi la sincérité et l'effectivité.

Afin de consolider cet ajustement, un amendement de coordination sera déposé par le Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, visant à réviser les plafonds d'emplois ministériels de l'année 2019 en cohérence avec la correction réalisée pour l'année 2018.

II. Diverses dispositions

A. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

Titre Ier : Des lois de finances.

- Article 1^{er}

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'Etat, 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.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45

Titre II : Des ressources et des charges de l'État.

Chapitre Ier : Des ressources et des charges budgétaires.

- Article 4

La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Chapitre II : De la nature et de la portée des autorisations budgétaires.

- Article 13

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Chapitre III : Des affectations de recettes.

Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Titre III : Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II : Des dispositions des lois de finances.

Article 35

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 2 JORF 13 juillet 2005

Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

Titre IV : De l'examen et du vote des projets de loi de finances.

Chapitre III : Dispositions communes.

Article 47

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.

Titre V : De l'information et du contrôle sur les finances publiques

Chapitre Ier : De l'information.

- **Article 53**

Modifié par loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 - art. 12

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;
- 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;
- 3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours ;
- 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

B. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution

Chapitre III : Dispositions relatives au droit d'amendement prises en vertu de l'article 44 de la constitution

- **Article 13**

Les amendements sont présentés par écrit et sont sommairement motivés.

Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique. Les règlements des assemblées peuvent déterminer les conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Ces délais ne s'appliquent pas aux sous-amendements.

Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. Ces délais peuvent être ouverts de nouveau pour les membres du Parlement dans les conditions prévues par les règlements des assemblées.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009].

C. Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Titre Ier : Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière

Chapitre Ier : Objectifs de la politique de défense et programmation financière

- Article 4

La provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures, qui ne comprend pas les crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures, évoluera comme suit :

(En millions d'euros courants)

2019	2020	2021	2022	2023
850	1 100	1 100	1 100	1 100

En gestion, les surcoûts nets, hors crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures et nets des remboursements des organisations internationales, non couverts par cette provision font l'objet d'un financement interministériel. Hors circonstances exceptionnelles, la participation de la mission « Défense » à ce financement interministériel ne peut excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'Etat. Si le montant des surcoûts nets ainsi défini est inférieur à la provision, l'excédent constaté est maintenu au profit du budget des armées.

Les opérations extérieures et les missions intérieures en cours font chaque année, au plus tard le 30 juin, l'objet d'une information au Parlement. A ce titre, le Gouvernement communique aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan opérationnel et financier relatif à ces opérations extérieures et missions intérieures.

D. Règlement de l'Assemblée nationale

Chapitre II : Travaux législatifs des commissions ⁽¹⁾

- Article 86

Article 86 ^{(2) (3)}

- 1 La désignation des rapporteurs ainsi que le dépôt, l'impression et la mise à disposition de leurs rapports et des textes adoptés par les commissions doivent intervenir dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution.
- 2 Lorsque le délai entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et son examen en séance est au moins égal à six semaines, le rapporteur de la commission saisie au fond met à disposition des commissaires, au cours de la semaine qui précède l'examen du projet ou de la proposition en commission, un document qui fait état de l'avancement de ses travaux.
- 3 Les rapports concluent à l'adoption, au rejet ou à la modification du texte dont la commission avait été initialement saisie. Ils comportent un tableau comparatif qui fait état de ces éventuelles modifications. En annexe des rapports doivent être insérés les amendements soumis à la commission ⁽⁴⁾.
- 4 Le texte d'ensemble adopté par la commission est publié séparément du rapport. Sauf lorsque la procédure accélérée prévue par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution a été engagée ou lorsque le projet est relatif aux états de crise, en première lecture, le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance ne peut être inférieur à sept jours. En cas d'engagement de la procédure accélérée ainsi que lors de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, le texte est mis à disposition par voie électronique dans les meilleurs délais.
- 5 Tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci. Les amendements autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures, sauf décision contraire du président de la commission. La recevabilité des amendements des députés est appréciée dans les conditions prévues par le chapitre III de la présente partie ⁽⁵⁾.

- 6 Peuvent participer aux débats de la commission, outre les membres de celle-ci, l'auteur, selon les cas, d'une proposition ou d'un amendement ainsi que, le cas échéant, les rapporteurs des commissions saisies pour avis. La participation du Gouvernement est de droit.
- 7 Les rapports faits, en première lecture, sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe, à leur demande, une contribution écrite de chacun des groupes d'opposition et minoritaires ainsi que, le cas échéant, une contribution écrite du député désigné en application de l'article 145-7, alinéa 2. Cette dernière contribution porte, s'il y a lieu, sur l'étude d'impact jointe au projet de loi ⁽¹⁾.
- 8 Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi portant sur les domaines couverts par l'activité de l'Union européenne comportent en annexe des éléments d'information sur le droit européen applicable ou en cours d'élaboration. Le cas échéant, sont également rappelées les positions prises par l'Assemblée par voie de résolution européenne.
- 9 Les rapports faits sur un projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée comportent en annexe un document présentant les observations qui ont été recueillies sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints au projet de loi.
- 10 Les rapports faits sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe une liste des textes susceptibles d'être abrogés ou modifiés à l'occasion de l'examen de ce projet ou de cette proposition.
- 11 La discussion des textes soumis à la commission peut être organisée par son bureau.
- 12 Les motions mentionnées aux articles 91 et 122 ne sont pas examinées en commission.

(1) Cette division, qui figurait précédemment avant l'article 85, a été déplacée par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

(2) Cet article, précédemment modifié par les résolutions n° 416 du 3 juillet 1962, n° 122 du 15 juin 1989, n° 321 du 15 juin 1990, n° 151 du 26 janvier 1994, n° 256 du 12 février 2004 et n° 582 du 7 juin 2006, résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

(3) Voir aussi les articles 11 et 22 de l'I.G.

(4) Cet alinéa a été modifié par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

(5) Les dispositions de cet alinéa résultant de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 ont été déclarées conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 (J.O. du 28 juin 2009), sous réserve des observations suivantes : « la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ; (...) il appartiendra au président de la commission de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; (...) ces dispositions n'interdisent, en aucun cas, la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements ».

(1) Cet alinéa a été introduit par la résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

- Article 87

Article 87

- 1 Toute commission permanente qui décide de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet ou d'une proposition renvoyé à une autre commission permanente en informe le Président de l'Assemblée. Cette décision est publiée au *Journal officiel* ⁽²⁾.
- 2 Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur. Celui-ci dispose d'une voix consultative lorsqu'il participe aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis ⁽³⁾.
- 3 Les commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la commission saisie au fond lors de la réunion prévue par l'article 86 ⁽¹⁾.
- 4 Les avis sont déposés, imprimés et distribués. Le défaut de dépôt ou de distribution d'un avis ne peut faire obstacle à la discussion d'une affaire, la commission qui a décidé de donner son avis pouvant toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte ⁽²⁾.

(2) Cet alinéa, précédemment modifié par les résolutions n° 205 du 5 décembre 1960, n° 146 du 23 octobre 1969 et n° 281 du 16 avril 1980, résulte de la résolution n° 475 du 7 mai 1991 et a été modifié par les résolutions n° 151 du 26 janvier 1994, n° 485 du 6 octobre 2005 et n° 292 du 27 mai 2009.

(3) Cet alinéa a été modifié par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

(1) Cet alinéa, précédemment introduit par la résolution n° 146 du 23 octobre 1969 et rédigé par la résolution n° 309 du 28 mai 1980, résulte de la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

(2) Cet alinéa résulte de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994 et remplace le quatrième alinéa modifié par les résolutions n° 416 du 3 juillet 1962 et n° 146 du 23 octobre 1969, le cinquième alinéa introduit par la résolution n° 146 du 23 octobre 1969 et modifié par la résolution n° 309 du 28 mai 1980, ainsi que le sixième alinéa.

III. Sur les exigences constitutionnelles et organiques sur les lois de finances

- **Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 , Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**

.Quant à l'incidence de la loi sur l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1991 :

7. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, "les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; que, selon le premier alinéa de l'article 1er de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, "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" ;

8. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article 2, alinéa 4, de l'ordonnance précitée énonce que "seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année" ; que l'article 34 de la même ordonnance dispose que "les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année. Elles soumettent obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avances" ; qu'enfin, suivant le troisième alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2, "si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé au cours de la deuxième session du Parlement, le Gouvernement lui adresse, au plus tard le 1er juin, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques" ;

9. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions, rapprochées de celles relatives aux pouvoirs du Parlement en matière fiscale, que le Gouvernement n'est tenu de soumettre aux assemblées un projet de loi de finances rectificative que dans deux séries d'hypothèses ; d'une part, lorsqu'il y a intervention, en cours d'exercice, soit de décrets d'avances pris sur le fondement des articles 10 ou 11 de l'ordonnance n° 59-2, soit d'arrêtés d'annulation de crédits pris en application de l'article 13 de cette ordonnance, soit de mesures affectant l'exécution du budget, leurs incidences budgétaires doivent être soumises à la ratification du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative avant la fin de l'exercice en cause, sous réserve de l'application de l'article 35 de l'ordonnance n° 59-2 concernant les lois de règlement ; d'autre part, une loi de finances rectificative doit être déposée dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées ;

10. Considérant que le texte de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ne procède à la ratification ni de décrets d'avances ni d'arrêtés d'annulation de crédits ; que la soumission au Parlement des mesures déjà prises ou qui interviendraient en ces matières devra, avant la clôture de l'exercice auxquelles elles se rattachent, faire l'objet, en temps utile, d'un projet de loi de finances rectificative ;

11. Considérant qu'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques a, en application de l'article 38, alinéa 3, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, été porté à la connaissance du Parlement avant l'adoption de la loi présentement examinée ; que ce rapport énonce, sous la rubrique "maîtrise de l'exécution budgétaire en 1991", les mesures prises ou envisagées à cet effet ; qu'il ne ressort pas de ces éléments d'information que les choix de politique budgétaire effectués par le Gouvernement aient pour conséquence de bouleverser les conditions de l'équilibre économique et financier et que le Gouvernement aurait été par suite tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative dès la deuxième session ordinaire du Parlement, sans se réserver sur ce point la possibilité d'apprécier l'évolution ultérieure de la conjoncture avant la fin de l'exercice 1991 ;

- **Décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016 - Loi de finances pour 2017**

– Sur la sincérité de la loi de finances :

2. Les sénateurs et les députés requérants soutiennent que la loi de finances pour 2017 contrevient au principe de sincérité budgétaire. Ils lui reprochent de reposer sur des hypothèses de croissance surestimées. Ils dénoncent des reports de dépenses et des anticipations de recettes améliorant artificiellement le solde budgétaire pour 2017, ainsi qu'une sous-évaluation des dépenses publiques. S'appuyant sur l'avis du Haut conseil des finances publiques du 24 septembre 2016 mentionné ci-dessus, ils font valoir que la loi de finances, notamment en ce qu'elle comporte des mesures fiscales n'ayant d'effet qu'à partir de 2018, compromet le respect de la trajectoire pluriannuelle d'évolution des finances publiques programmée par la loi du 29 décembre 2014 mentionnée ci-dessus.

3. Selon l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 mentionnée ci-dessus : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il en résulte que la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine.

4. Le projet de loi de finances a été fondé sur des prévisions initiales de croissance du produit intérieur brut de 1,5 % pour l'année 2016 comme pour l'année 2017. Dans son avis du 24 septembre 2016, le Haut conseil des finances publiques a estimé que la prévision pour 2016 était « un peu élevée au regard des informations connues à ce jour » et « supérieure à la plupart des prévisions publiées récemment ». Il a considéré que celle pour 2017 était « optimiste compte tenu des facteurs baissiers qui se sont matérialisés ces derniers mois ». Par ailleurs, le Haut conseil des finances publiques a, compte tenu des risques pesant sur les dépenses et sur les prévisions de recettes, estimé « incertain le retour en 2017 du déficit nominal sous le seuil de 3 points du PIB ».

5. En premier lieu, d'une part, lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale de la loi déferée, des amendements du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article d'équilibre ont tiré les conséquences, sur les évaluations de recettes, de la révision à 1,4 % de la prévision de croissance pour 2016, associée au projet de loi de finances rectificative pour 2016 alors en discussion. Ces modifications contribuent à mettre en œuvre l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.

6. D'autre part, si les hypothèses retenues pour 2016 et 2017 peuvent être regardées comme optimistes, particulièrement en ce qui concerne le déficit pour 2017, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de finances sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée.

7. En deuxième lieu, comme l'a observé le Haut conseil des finances publiques, si plusieurs dispositions de la loi de finances ont pour effet d'augmenter les recettes de 2017 en avançant d'une année certaines rentrées fiscales et si les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes, il ne ressort pas des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel que les ressources et les charges de l'État pour 2017 seraient présentées de façon insincère.

8. En troisième lieu, certaines dépenses et mesures fiscales ne produiront leurs effets sur le solde budgétaire qu'à partir de 2018, ce qui rendra plus difficile le respect des orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation du 29 décembre 2014. Il n'en résulte cependant aucune méconnaissance d'une exigence constitutionnelle.

9. En dernier lieu, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.

10. Il résulte de ce qui précède que le grief invoqué doit être écarté.

IV. Sur la procédure d'adoption de la loi

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

2. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001 - Loi organique relative aux lois de finances

- Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des "annexes générales" mentionnées au 7° de l'article 51, "au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte" ;

78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;

80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

- **Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 - Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école**

- SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE L'ARTICLE 9 :

2. Considérant que l'article 9 de la loi déferée insère dans le code de l'éducation un article L. 122-1-1 dont le premier alinéa dispose : " La scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société... " ; que cet article L. 122-1-1 définit par ailleurs les principaux éléments du socle commun et renvoie à un décret pris après avis du Haut conseil de l'éducation la détermination précise des connaissances et des compétences requises ;

3. Considérant que, selon les requérants, cet article a été adopté au terme d'une procédure législative irrégulière ; qu'ils font valoir, à l'appui de leur recours, que, lors de son examen par le Sénat, a été adopté un amendement élargissant le champ du socle commun ; qu'à la suite de cette adoption, le Sénat a voté contre l'article ainsi modifié, avant de le réintroduire sous la forme d'un article additionnel dans une rédaction proche de son texte initial ; qu'ils estiment que " ce faisant, le Sénat a remis en cause son propre vote sur un même article hors toute procédure constitutionnelle le permettant " ; qu'ils ajoutent que l'article 43 du règlement du Sénat a été méconnu, celui-ci ne permettant la remise en cause d'un " vote acquis " que pour coordination ou seconde délibération ;

4. Considérant qu'il est toujours loisible à une assemblée parlementaire, saisie d'un projet ou d'une proposition de loi, de ne pas adopter un article lorsque celui-ci est mis aux voix, y compris après avoir adopté un amendement le modifiant ; que, dans les circonstances de l'espèce, il était également loisible au Sénat, saisi en première lecture de la loi déferée, d'adopter un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée puis rejetée, dans une rédaction qui, au demeurant, différerait non seulement de celle qu'il avait décidé de supprimer mais également de celle qui lui avait été initialement soumise ; qu'il ressort des travaux parlementaires, et notamment de l'enchaînement des votes émis par le Sénat sur l'amendement puis sur l'article et l'article additionnel en cause, que cette procédure n'a pas altéré la sincérité des débats et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant, par ailleurs, que la méconnaissance alléguée de l'article 43 du règlement du Sénat ne saurait davantage avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption de l'article 9 doit être écarté ;

- **Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 - Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat**

- SUR L'ARTICLE 22 DE LA RÉOLUTION :

23. Considérant que le I de l'article 22 donne une nouvelle rédaction de l'article 45 du règlement ; que le II modifie son article 48 ; que le III abroge, en conséquence, les alinéas 10, 11 et 11 bis de son article 42 ;

24. Considérant, en premier lieu, que les dispositions de l'article 45 du règlement organisent l'examen de recevabilité des amendements au regard des articles 40, 41 et 45 de la Constitution, ainsi que des dispositions de la loi organique du 1er août 2001 susvisée et de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; qu'elles prévoient, en particulier, que tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution ; qu'elles précisent que l'irrecevabilité tirée du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique ;

25. Considérant, d'une part, que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les

sénateurs et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière puisse être soulevée à tout moment non seulement à l'encontre des amendements, mais également à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies ;

26. Considérant, d'autre part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution : " S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité " ; qu'il en résulte que cette irrecevabilité doit pouvoir être soulevée à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies ;

27. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 48 du règlement modifié, les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent, " s'agissant de dispositions additionnelles ", un lien, même indirect, avec le texte en discussion ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : " Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis " ; que cette condition de recevabilité s'applique tant aux dispositions additionnelles qu'aux dispositions modificatives ; que, dès lors, les mots " s'agissant de dispositions additionnelles " figurant au troisième alinéa de l'article 48 du règlement dans sa rédaction issue du II de l'article 22 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

28. Considérant que les autres dispositions de l'article 22 de la résolution, sous les réserves énoncées aux considérants 25 et 26, ne sont pas contraires à la Constitution ;

- **Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 - Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**

– SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

1. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

- **Décision n° 2017-755 DC du 29 novembre 2017 - Loi de finances rectificative pour 2017**

. En ce qui concerne les délais d'examen du projet de loi :

14. Les députés requérants soutiennent que les très courts délais d'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, en première comme en nouvelle lectures, ont porté atteinte au droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution ainsi qu'aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

15. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale...* ». Selon le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

16. Selon le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

17. Le projet de loi de finances rectificative pour 2017 dont est issue la loi déferée a été déposé à l'Assemblée nationale le 2 novembre 2017. Il a été examiné en première lecture en commission le 3 novembre 2017 et en

séance publique le 6 novembre. Après sa modification par le Sénat et l'échec de la commission mixte paritaire, constaté le 10 novembre peu après 9 heures, le texte a été examiné à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture en commission le même jour à 10 heures 30, puis en séance publique le 13 novembre.

18. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, les délais retenus pour le dépôt des amendements au projet de loi, en commission et en séance publique, n'ont à l'évidence pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement. Si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture. Au surplus, les députés ont ensuite pu déposer des amendements en séance publique jusqu'au début de l'examen du texte.

19. Il résulte de ce qui précède que les délais d'examen du projet de loi n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement, ni privé d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les griefs tirés de la méconnaissance de ce droit et de ces exigences doivent donc être écartés.

20. La loi déferée a ainsi été adoptée selon une procédure conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2017-759 DC du 28 décembre 2017 - Loi de finances rectificative pour 2017**

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi de finances rectificative :

18. Le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose : « *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ». La loi organique du 1^{er} août 2001 détermine le contenu de la loi de finances rectificative.

19. L'article 24 autorise les administrations fiscales à rendre publiques des informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal.

20. L'article 29 traite de l'accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations.

21. 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.

V. Sur la contrariété entre l'article 5 de la loi déferée et l'article 4 de la loi du 13 juillet 2018 de programmation militaire pour les années 2019 à 2025

- Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 - Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances

Sur les autres moyens :

8. Considérant que les auteurs des saisines estiment que les règles de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances définissent de façon imprécise les pouvoirs du haut-commissaire qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes, notamment juridictionnelles, au regard des limitations ou atteintes portées aux libertés, et que certaines de ces règles ont été fixées par un décret alors que la loi seule eût été compétente ; qu'elles méconnaissent ainsi les dispositions des articles 34, 66 et 74 de la Constitution ;

9. Considérant que ces moyens portent sur les règles mêmes de l'état d'urgence telles qu'elles résultent de la loi du 3 avril 1955 modifiée et de l'article 119 de la loi du 6 septembre 1984 ;

10. Considérant que, si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi ; que, dès lors, les moyens développés par les auteurs de saisines ne peuvent être accueillis ;