



**Université de Strasbourg
Ecole nationale d'administration**

**Master « Carrières et actions publiques »
Parcours « Administrations et gestion publique »**

**Les nouvelles règles budgétaires du Traité sur la
stabilité, la coordination et la gouvernance : *analyse
comparative du Haut Conseil de Finances Publiques
français et du Conseil de Stabilité allemand***

Sous la direction de
Damien BROUSSOLLE
Maître de Conférences en Economie,
Responsable du M2 Carrières et Action Publiques

soutenu par
Romana LEUTHARDT
CIP Promotion Lucie Aubrac (2012-2013)

Remerciements

Tout d'abord, je voudrais remercier Monsieur Damien BROUSSOLLE, mon tuteur de mémoire qui m'a aidé et orienté vers des axes pertinents tout au long de la rédaction de celui-ci.

Je voudrais remercier chaleureusement, Monsieur Dr. Gert LEIS, Directeur au ministère des Finances de la Rhénanie du Nord-Westphalie, Monsieur Kai HOFMANN, Chef du bureau au sein de la Direction du budget du ministère des Finances de la Hesse, Madame Sophie LECOQ et Monsieur Nicolas RAGACHE de la Direction du budget du ministère de l'économie et des finances, pour avoir partagé leur connaissance et leur expérience.

Je voudrais remercier aussi Madame Hélène HERSCHEL, ma collègue de la Promotion, et Madame Ann-Audrey FAYOL, mon amie, pour avoir consacré de leur temps à mon mémoire.

Enfin, je voudrais remercier les membres du « pôle Master » de l'ENA pour leur suivi et leur encadrement.

Sommaire

Remerciements	1
Sommaire	2
Introduction	3
Partie I : L'exigence du TSCG d'institutions indépendantes	6
I.A – Le pacte budgétaire du TSCG	6
<i>I.A.1 – Les nouvelles règles budgétaires</i>	7
<i>I.A.2 – Les mécanismes du pacte budgétaire</i>	9
I.B – La finalité des institutions indépendantes	11
I.C – Le stade de la transposition	13
<i>I.C.1 – ...en France</i>	13
<i>I.C.2 – ...en Allemagne</i>	15
Partie II : Les institutions indépendantes : Quel rôle joueront-elles dans l'architecture des finances publiques?	18
II.A – Les missions	18
<i>II.A.1 – ...du HCFP en France</i>	18
<i>II.A.2 – ...du Conseil de stabilité et du Conseil indépendant en Allemagne</i>	21
II. B – L'évaluation des nouvelles règles	23
<i>II. B.1 – Le concept de « solde structurel » et ses limites</i>	23
<i>II. B.2 – La notion d' « effort structurel »</i>	25
II. C – Critère d'indépendance	26
<i>II. C.1 – Les critères de l'OCDE</i>	26
<i>II. C.2 – Le HCFP est-il indépendant ?</i>	28
<i>II. C.3 – Quelle sera l'indépendance du Conseil de stabilité restructuré (élargi au Conseil indépendant) ?</i>	30
Conclusion	32
Bibliographie	34

Introduction

Suite à une crise de la dette en Europe sans précédent, et dans l'objectif de renforcer l'Union économique et monétaire (UEM), 25 États membres de l'Union Européenne (UE) ont signé le 2 mars 2012 le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG)¹. Le TSCG s'inscrit à cet égard dans une série de plusieurs mesures prises au niveau européen comme le Six Pack et le Two Pack. Il s'agit principalement d'un pacte budgétaire qui prévoit des règles renforçant la discipline budgétaire. Il impose notamment à chaque État cocontractant de poursuivre l'équilibre budgétaire et de mettre en place des institutions indépendantes qui vérifient le respect de cet équilibre. Deux des éléments caractéristiques de ce Traité sont d'une part l'obligation d'ancrer ces dispositions de façon contraignante dans le droit national, de préférence au niveau constitutionnel, et d'autre part la définition de l'équilibre budgétaire de manière chiffrée, par une cible structurelle du solde budgétaire connu du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Il s'agit donc pour les États de mettre en place un dispositif national contraignant destiné à faire respecter les obligations budgétaires préétablies au niveau européen, à savoir la convergence vers l'objectif de solde structurel à moyen terme. La nouveauté principale par rapport aux textes européens antérieurs est d'un côté le durcissement de plancher de cette cible et de l'autre côté le rôle éminent que le TSCG, ainsi que le Two Pack², accordent aux institutions indépendantes.

Le pacte budgétaire vise en premier lieu le renforcement de la discipline budgétaire dans les pays en difficultés puisqu'il a été négocié en contrepartie des aides financières en vertu du mécanisme européen de stabilité (MES). Néanmoins, il affecte aussi la France et l'Allemagne, notamment au point de vue juridique et institutionnel. Alors que l'équilibre budgétaire est par principe ancré dans leur droit constitutionnel respectif, l'inscription d'une cible chiffrée et l'installation d'une institution indépendante constituent notamment en France une nouveauté dans le paysage réglementaire et institutionnel des finances publiques. L'Allemagne, en revanche, qui est l'un des promoteurs principaux du pacte budgétaire, dispose déjà d'un tel dispositif en droit national, notamment le fameuse « frein à la dette » (« *Schuldenbremse* ») et le Conseil de stabilité (« *Stabilitätsrat* »). Néanmoins, ce dispositif devrait également être modifié ce qui n'est pas une tâche facile. En effet, la transposition en droit national du TSCG

¹ Sur les 27 États membres de l'UE, le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le Traité.

² Cf. Commission européenne, *COM(2011) 821 final : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, Bruxelles, 2011.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/proposal_monito_assess_fr.pdf

fait l'objet actuellement d'un désaccord entre l'État fédéral et les États fédérés et reste jusqu'à présent inachevée. En tout état des causes, la France et l'Allemagne sont face à une nouvelle forme de gouvernance budgétaire dont l'ampleur est le sujet de la présente analyse. La transposition en droit national français, achevée par la loi organique de décembre 2012, institue en France un Haut Conseil de Finances Publiques (HCFP) équipé d'un large champ de compétences. L'Allemagne envisage d'ajuster les compétences de son Conseil de stabilité et de lui annexer également un Conseil indépendant. Ainsi, le présent mémoire va tenter de cerner les rôles exacts du HCFP et du Conseil de stabilité élargi issu de ce Traité dans l'architecture des finances publiques au niveau national.

En vertu du TSCG, ces institutions seront chargées d'une mission importante, celle de vérifier le respect de ces nouvelles règles et en cas de déviation, de déclencher un mécanisme automatique de correction. Cette mission et sa portée révèlent l'importance particulière du concept controversé de « solde structurel » prévu par le Traité. Il s'agit d'un solde théorique et non observable. Pourtant, il est décisif pour l'évaluation de l'objectif à moyen terme, que ce soit au niveau européen ou en droit national. Par ailleurs, à l'échelle nationale, un fort degré d'indépendance des institutions est crucial afin de garantir leur crédibilité. Les modèles des deux pays examinés divergent naturellement en raison de leur architecture institutionnelle, l'une caractérisé par un centralisme étatique et une décentralisation relative, et l'autre par un véritable fédéralisme.

Du point de vue méthodologique, la présente analyse suit une logique juridique et fonctionnelle des institutions afin d'étudier l'effet du TSCG sur la gouvernance nationale dans un domaine spécifique des politiques publiques, qui est celui des finances publiques. Ainsi, il est fait abstraction de la situation actuelle et concrète des finances publiques ainsi que des interactions sur le plan économique du parachèvement d'un pacte budgétaire. Comme par exemple du fait que l'application du pacte budgétaire pendant une situation économique récessive peut avoir des impacts pro-cycliques. Par contre, seront exposées les difficultés méthodologiques du concept du solde structurel puisque celles-ci sont de nature fondamentales et sur revêtent des effets à long terme.

Au moyen d'une approche comparative des institutions en France et en Allemagne il s'agira d'étudier deux différents modèles d'institution indépendante en Europe. Les spécificités de ces différentes approches de transposition du TSCG s'expliquent en grande partie, comme

précédemment indiqué, par l'architecture existante dans lesquelles s'inscrivent les finances publiques respectives, d'un côté dans un état unitaire et centralisé, de l'autre côté dans un état fédéral. Elles déterminent comment les nouvelles institutions indépendantes vont déployer leur influence sur la politique des finances publiques des deux pays respectives.

L'analyse vise en premier lieu à identifier les règles du pacte budgétaire et à déterminer leurs principales nouveautés par rapport aux règles préétablies au niveau européen. En second lieu, l'analyse portera sur les modalités et les effets de la transposition en droit national. Cependant, il ne s'agit pas d'une évaluation si les deux États en question ont correctement transposé le TSCG. Dans le système allemand, il sera étudié le dispositif prévu par la proposition de loi portant sur la transposition en droit national en cours d'examen. En raison d'un désaccord entre l'État fédéral et les États fédérés, jusqu'à présent, le vote de cette proposition reste incertain. Néanmoins, l'analyse présentée est toutefois utile, l'arbitrage actuellement en cours ne remet pas en question les dispositions principales de la transposition, que ce soit l'OMT, l'organisme indépendant ou bien sa composition. Afin de décomposer le rôle des nouvelles institutions indépendantes dans l'architecture des finances publiques respectives, trois éléments décisifs seront exposés : leurs missions afin de repérer leurs champs de compétences, l'objet de leur évaluation, c'est-à-dire le concept de solde structurel et ses limites, et enfin leurs degrés d'indépendance à travers des critères extraits de bonnes pratiques.

Afin de mettre en exergue les nouvelles règles du TSCG, la première partie présentera un aperçu des objectifs et des leviers du pacte budgétaire en vue de promouvoir la convergence vers l'objectif à moyen terme, tout en les distinguant d'avec le dispositif européen préexistant. Il suit une brève présentation de la finalité des institutions indépendantes. Puis, l'état de lieu du stade de transposition en droit national du pacte budgétaire dans les deux pays sera dressé. La deuxième partie vise à déceler le rôle que vont jouer les institutions indépendantes en France et en Allemagne, dans le cadre l'architecture des finances publiques. Elle exposera d'abord leurs différentes missions. Après, le concept du solde structurel et ses limites ainsi que la notion d'effort structurel seront éclairés. Suite à un bref résumé des critères d'indépendance, élaborés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les HCFP et son pendant allemand seront évaluées sur cette base.

I. L'exigence du TSCG d'institutions indépendantes

Afin d'identifier l'exigence du TSCG d'institutions indépendantes, les règles et procédures issues du pacte budgétaire seront présentées dans un premier temps (I.A). Ensuite, la finalité des institutions indépendantes (I.B) et le stade de la transposition dans les deux pays examinés seront exposés (I.C).

I. A Le pacte budgétaire du TSCG

Le TSCG est un accord intergouvernemental signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par les chefs d'États et de gouvernements de 25 États membres de l'UE. Il s'inscrit dans l'objectif de renforcer l'UEM en adoptant principalement un pacte budgétaire qui prévoit des règles renforçant la discipline budgétaire. Le Traité a été négocié en échange d'une solidarité financière avec les pays en difficultés et conditionne ainsi une assistance financière dans le cadre du MES à la ratification du TSCG³. Il oblige les États contractants notamment à transposer en droit national la "règle d'équilibre budgétaire" (I.A.1) ainsi que le dispositif qui assure la bonne application de cette règle d'équilibre, notamment une institution indépendante et un mécanisme de correction (I.A.2). La transposition doit être faite « au moyen de dispositions contraignantes, permanentes et de préférence constitutionnelles » pour que les dispositions ne puissent être modifiées par la loi ordinaire. Faute d'accord unanime des États membres de l'UE pour adopter un tel projet (refus notamment du Royaume-Uni et la République tchèque), le TSCG est ainsi régi par le droit international. Néanmoins, les États signataires ont exprimé dans le préambule et détaillé dans l'article 16 du Traité la forte volonté d'intégrer les dispositions du présent traité dans les textes européens, notamment le PSC. La terminologie du Traité est ainsi empruntée des textes européens existants et du dispositif lié à ceux-ci.

Le TSCG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 dès lors que suffisamment d'États (article 14 TSCG) l'avaient ratifié, dont la France et l'Allemagne⁴. Le TSCG s'appliquera aux autres États signataires dès qu'ils l'auront ratifié (article 14, paragraphe 3 TSCG). Les États signataires disposent d'un délai d'un an après l'entrée en vigueur du Traité pour la transposition, notamment le règlement énoncé à l'article 3 paragraphe 1 (article 3 paragraphe

³ Cf. Préambule TSCG : Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2012, site internet du Conseil européen, http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg_fr.12.pdf.

⁴ Cf. Communiqué de presse du Conseil européen « Le "pacte budgétaire" est entré en vigueur le 1er janvier 2013 », <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=fr>.

2 TSCG). En cas de manquement, c'est-à-dire de non transposition en droit national, un État contractant ou la Commission européenne peuvent saisir la Cour de justice de l'UE (article 8 TSCG). L'État concerné court le risque d'une sanction financière, notamment le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances qui ne dépassera toutefois pas 0,1 % de son produit intérieur brut.

I.A.1 Les nouvelles règles budgétaires

Pour définir cet équilibre budgétaire, le TSCG s'appuie sur les dispositifs existants du droit de l'UE, ce qui traduit une volonté d'articulation avec les dispositions du TSCG. La terminologie ainsi que les objectifs chiffrés s'inscrivent dans le cadre du PSC, notamment le volet préventif révisé en 2011⁵. Ce volet préventif fonde la surveillance multilatérale budgétaire de l'UE à travers des programmes de stabilité ou de convergence qui définissent un « objectif à moyen terme » (OMT) de solde structurel⁶ et une « trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation » différenciés pour chaque État membre en fonction de sa situation budgétaire. Il s'applique à toutes les administrations publiques, ce qui représente en terme statistique en France les « APU » et en Allemagne le « *Gesamtstaat* ».

Selon le TSCG, l'équilibre budgétaire est respecté si « le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'OMT spécifique à chaque pays [...] avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % de produit intérieur brut aux prix du marché » (PIB) pour les États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB (article 3 paragraphe 1 b) TSCG). Pour les autres, l'OMT peut augmenter jusqu'à -1 % du PIB (article 3 paragraphe 1 d) TSCG). La seule différence par rapport au volet préventif du PSC est le rehaussement du socle inférieur de déficit structurel de 1 % du PIB à 0,5 % du PIB en cas d'une dette supérieure à 60 % relatif au PIB.

Les parties contractantes qui n'ont pas atteint leur OMT devraient prévoir, conformément au volet préventif du PSC, des « trajectoires d'ajustement propre à permettre sa réalisation ». L'évaluation de progrès réalisé se réfère non seulement à la modification du solde structurel,

⁵ Notamment par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 12.

⁶ Depuis la révision du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 (*Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 174, 2005, p. 1.), la surveillance se base sur ce critère structurel (article 2 bis), et ne plus sur le solde effectif.

mais aussi à une « analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes » (article 3 paragraphe 1 b) TSCG), ce que l'on pourrait appeler un « effort structurel ». Le TSCG reprend à cette fin l'approche d'évaluation du volet préventif qui prescrit que le développement des dépenses sous le contrôle des pouvoirs publics ne doit pas excéder la croissance potentielle du PIB à moyen terme lorsqu'un État membre se rapproche de son OMT, sauf si un éventuel dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes.

En cas de « circonstances exceptionnelles », les parties contractantes peuvent s'écarter temporairement de leur OMT ou de la trajectoire d'ajustement (article 3 paragraphe 1 point c) TSCG). Le terme de circonstances exceptionnelles est emprunté du volet correctif du PSC renforcé par le Six Pack⁷. Les circonstances exceptionnelles sont définies comme « des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme » (article 3, paragraphe 3, b) TSCG).

A distinguer du volet préventif, il existe un volet correctif qui vise à éviter les écarts par rapport aux valeurs de référence : pour le déficit public *effectif*, un plafond de 3 % du PIB au prix du marché (critère du déficit) ; pour la dette publique, un plafond de 60 % du PIB au prix du marché (critère de la dette). En cas du non respect de ces critères, le volet correctif prévoit une procédure concernant les déficits excessifs (DPE) avec des mécanismes de sanctions automatiques (déclenchés à la majorité qualifiée inversée). Pendant les trois ans suivant une DPE, l'État doit réduire l'écart par rapport à la valeur de 60 % du PIB à un rythme moyen d'un vingtième par an. Le TSCG affirme cette obligation de diminution de la dette (article 4 TSCG) qui est prévue dans le volet correctif depuis sa modification par le Six Pack. Cependant, le TSCG n'oblige pas sa transposition en droit national ni sa vérification par les organismes indépendants à installer au niveau national.

Finalement, le TSCG produit peu de nouvelles règles, s'agissant seulement du plancher de l'OMT, qui doit être supérieur à -0,5 % du PIB. Par ailleurs, le traité reprend des dispositions

⁷ Cf. l'article 2 paragraphe 1 premier alinéa du Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 33.

existantes ou en voie d'adoption dans des cadres juridiques communautaires classiques⁸. Au demeurant, le TSCG reflète les règles de la surveillance multilatérale européenne en les complétant au niveau national.

I.A.2 Les mécanismes du pacte budgétaire

Le TSCG prévoit deux leviers (article 3, paragraphe 2 TSCG) afin d'assurer le respect des règles précitées au niveau national. Il s'agit en premier lieu d'un mécanisme de correction en cas de déviation des règles, et en second lieu de l'installation d'une institution indépendante qui assure la bonne application des règles au niveau national. Conformément au paragraphe 2 de l'article 3 du TSCG, la Commission européenne a présenté dans une communication des principes communs pour la mise en place de ces deux outils⁹. Par ailleurs, le TSCG ne prescrit aucune sanction nationale. Cependant, des sanctions au niveau européen sont prévues dans le volet préventif du PSC depuis sa révision en 2011 par le Six Pack¹⁰. Elles seront adoptées par vote à la majorité qualifiée inversée au Conseil et impliqueront en dernier ressort le dépôt portant intérêt de 0,2 % du PIB de l'État en question.

I.A.2.a) Le mécanisme de correction

Le TSCG stipule l'installation dans le droit national d'un « mécanisme de correction » qui doit être déclenché « automatiquement » si un « écart important » est constaté par rapport à l'OMT ou à la trajectoire pour y arriver, tout en respectant les « prérogatives des parlements nationaux » (article 3 paragraphe 1 e) TSCG). Même si le mécanisme de correction est emprunté aux concepts existants de surveillance budgétaire, notamment la définition de « l'écart important », la Commission permet l'installation des méthodologies nationales adaptées aux particularités de chaque pays. Le déclenchement du mécanisme de correction peut ainsi reposer sur des critères spécifiques à chaque pays sur le concept d'écart important, ou bien s'appuyer sur les décisions prises au niveau européen établissant l'existence d'un écart important. En prévoyant un déclenchement automatique, le TSCG impose toutefois une

⁸ Cf. Guigou Elisabeth (députée), Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 197, Paris, 2012, Assemblée nationale, n° 205, p. 25.

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0205.asp>

⁹ Commission européenne, COM(2012) 0342 : *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, Bruxelles, 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:FR:HTML>

¹⁰ Notamment par le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 1.

certaine contrainte d'agir afin d'assurer l'effectivité du mécanisme, sans délimiter les droits fondamentaux des parlements¹¹.

Néanmoins, la Commission a, par voie de « communication » et donc de façon moins contraignante que la loi dérivée (ce qui a été notamment critiqué par la banque centrale européenne [BCE])¹², émis des orientations concernant la *nature de la correction*, son ampleur et son calendrier. Elle propose entre autres que la correction doive se référer aux règles prédéfinies ainsi qu'à l'OMT ou à la trajectoire et qu'une proportionnalité des mesures par rapport à l'écart détecté soit respecté¹³.

A.1.2.b) *Les institutions indépendantes*

Le TSCG exige que des « institutions indépendantes » nationales, adaptées au paysage institutionnel existant, vérifient le respect des règles (article 3, paragraphe 2 TSCG) énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du TSCG. La Commission développe de plus dans sa communication précitée que les institutions indépendantes devraient évaluer le mécanisme de correction « à différents stades du déclenchement et de la mise en œuvre de la correction, y compris le recours éventuel à des clauses dérogatoires »¹⁴. Le rôle des institutions indépendantes ne se limite pas seulement à se prononcer sur la justification du déclenchement du mécanisme de correction, mais aussi à évaluer la conformité du déroulement de la correction avec les plans nationaux ainsi que la justification d'une éventuelle prolongation et d'une levée de clauses dérogatoires. La Commission européenne a souligné le rôle déterminant que jouent les institutions indépendantes de surveillance « pour accroître la crédibilité et la transparence » du mécanisme de correction¹⁵. À travers de la publication d'avis, l'institution peut dénoncer des inconvénients et en conséquence engendrer des effets contraignants pour le législateur et surtout le gouvernement préparant les budgets. L'État membre, s'il ne suit pas l'avis de l'institution de surveillance, doit expliquer publiquement pourquoi.

L'autonomie fonctionnelle de ces organismes représente ainsi une condition fondamentale pour l'efficacité de son travail. Afin de garantir l'indépendance des institutions, la

¹¹ Cf. Commission européenne, COM(2012) 0342 : *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM(2012) 0342, Bruxelles, 20 juin 2012, p. 3.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:FR:HTML>

¹² Cf. Banque centrale européenne, « L'importance et l'efficacité des cadres budgétaires nationaux au sein de l'UE », *Bulletin mensuel, Articles*, 2013, p.7.

¹³ Ibid. p. 4.

¹⁴ Ibid. p. 5.

¹⁵ Ibid.

Commission a précisé les conditions nécessaires concernant leur fondement: l’ancrage du régime statutaire, du mandat et de la responsabilité de ces organismes dans le droit national, la mise en place des mesures de sauvegarde rigoureuses à l’égard des nominations et d’adéquation des ressources, l’accès à l’information et la possibilité de publier librement ses analyses. Le TSCG rejoint à cette fin le règlement du Two Pack proposé par la Commission européenne le 30 novembre 2011, qui exige que des institutions indépendantes soient chargées du suivi des règles budgétaires et des prévisions macroéconomiques. Suite à un accord politique à l’échelon européen le 20 février 2013¹⁶ le Two Pack est entré en vigueur le 30 mai 2013¹⁷.

I.B La finalité des institutions indépendantes

L’idée de conseils budgétaires indépendants a émergé au milieu des années 1990 dans le cadre des études économiques qui s’inspiraient de l’expérience des banques centrales indépendantes. Le concept a récemment été promu, outre par la Commission européenne, par l’OCDE, la BCE et des agents du Fond monétaire international (FMI)¹⁸. En Europe, quelques pays comme la Belgique et les Pays-Bas disposent des conseils budgétaires indépendants depuis longtemps. Plus récemment, l’Autriche, la Suède, le Portugal ainsi que la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie, la Roumanie, la Serbie et la Slovénie ont instaurés de tels organismes¹⁹. Ils peuvent être chargés de missions très diverses, par exemple l’évaluation du respect des règles budgétaires et de la soutenabilité des budgets, l’estimation des mesures budgétaires avisées et l’approbation des prévisions gouvernementales à travers la comparaison avec à celles fournies par eux-mêmes ou par d’autres instituts²⁰.

L’Allemagne dispose d’un Conseil des experts en questions économiques (« *Sachverständigenrat* ») depuis son instauration par la loi en 1963. Ceux que l’on appelle les « cinq sages de l’économie » évaluent régulièrement la situation économique et son

¹⁶ Cf. Ministère de l’Économie et des Finances, *Programme de Stabilité de la France 2013-2017*, Paris, 2013, p. 74. <http://www.economie.gouv.fr/programme-stabilite-et-programme-national-de-reforme>

¹⁷ Cf. Commission européenne, *MEMO/13/457: Entrée en vigueur du «Two-Pack»: le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique*, Bruxelles, 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fr.htm

¹⁸ Cf. Calmfors Lars, Wren-Lewis Simon, «What should fiscal councils do? », *CESifo working paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, No. 3382, Munich, 2011, p. 1. <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/46515/1/659517698.pdf>

¹⁹ Debrun, Xavier und Keiko Takahashi, « Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles? », *CESifo DICE Report 9 (3)*, 2011, p. 46. <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/publications/journals/CESifo-DICE-Report/Archiv/CESifo-DICE-Report-2011.html>

²⁰ Cf. BCE, « L’importance et l’efficacité des cadres budgétaires nationaux au sein de l’UE », *Bulletin mensuel, Articles*, 2013, p. 86. http://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/BCE-fevrier-2013.pdf

développement. Ils sont tenus de relèver les dévoiements et de proposer différentes mesures susceptibles de les corriger. Leur expertise est soumise au débat parlementaire des deux chambres allemandes et le gouvernement fédéral est obligé de se prononcer à ce propos. Par ailleurs, comme susmentionné, le consortium « *Gemeinschaftsdiagnose* » fourni des prévisions macroéconomiques indépendantes publiées brièvement après les projections du gouvernement qui servent ainsi comme indice de référence.

En France, une telle institution indépendante n'est pas ancrée dans le paysage institutionnel. Par contre, il ne manque pas d'expertise en la matière, comme par exemple l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), rattaché à Sciences Po qui anime avec ses projections économiques et ses analyses des politiques publiques le débat public en matière d'économie et de finances publiques, ou encore le Comité d'Analyse Economique (CAE), régi par un statut officiel²¹ et placé sous l'autorité du Premier ministre, qui propose des études sur des thèmes de politique publique.

Quant à l'utilité d'un conseil indépendant, une étude de Calmfors et Wren-Lewis démontre qu'elle est significative quand il s'agit de prononcer des avis sur des sujets complexes²². L'exigence des institutions indépendantes dans le TSCG semble subséquemment justifiée par le fait que les méthodes de calcul nécessaires pour l'évaluation du respect des règles ne sont pas seulement très savantes, mais aussi contestables (cf. chapitre II.B). Ainsi, les analyses indépendantes à l'intention d'un plus large public peuvent faciliter ou même créer un débat public. In fine, il peut en résulter une meilleure prise de conscience au niveau national des règles de l'UE.

S'agissant de l'évaluation des projections officielles, les avis indépendants servent à inciter à des projections exactes sur les recettes publiques, indispensables pour une programmation et une élaboration du budget réaliste et afin d'éviter des éventuels déséquilibres budgétaires. Une approximation des erreurs de projection de recettes des États membres de l'UE entre 2000 et 2007 fait par la BCE à la base des programmes de stabilité et de convergence, démontre des surestimations systématiques qui s'élèvent jusqu'à 4,5 % du PIB. Pourtant, en analysant la période de 2001 à 2007, la France se place parmi les États membres commettant

²¹ Décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique, version consolidée au 24 avril 2013. <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000201191&categorieLien=cid> . <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027343503>

²² Cf. Calmfors Lars, Wren-Lewis Simon, «What should fiscal councils do? », *CESifo working paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, No. 3382, Munich, 2011. <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/46515/1/659517698.pdf>

les moins erreurs avec un taux moyen d'environ 0,25 %. Le taux d'erreur de l'Allemagne atteint environ 0,8 %²³.

A priori, vu l'impact qu'ils peuvent ainsi engendrer sur les finances publiques, se pose naturellement la question de la légitimité des institutions indépendantes. Sachant qu'elles sont, dans le cadre des exigences du TSCG, restreintes à donner des avis et que le choix budgétaire reste soumis aux procédures démocratiques, cette légitimité peut seulement se fonder sur une objectivité crédible, qui soit garantie par le statut de l'institution et renforcée par sa réputation, qui se bâtit au fil du temps. Ceci fera l'objet de l'analyse comparative de la deuxième partie de ce rapport.

I.C Le stade de la transposition...

Le TSCG entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit en vertu de l'article 16 un délai d'un an pour sa transposition en droit national de la part des États ayant ratifié le TSCG. La France et l'Allemagne disposent déjà des règles d'équilibre budgétaire dans leurs lois fondamentales respectives. Pourtant, les deux pays doivent adapter leur dispositif existant respectif. Contrairement à la France, l'Allemagne est en retard faute d'accord entre l'État fédéral et les États fédérés à ce stade (et compte tenu de l'agenda politique, notamment des élections nationales en septembre 2013).

I.C.1 ...en France

Saisi le 13 juillet 2012 par le Président de la République, en application de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé le 9 août 2012 que la ratification de ce traité n'exige pas de révision préalable de la Constitution²⁴. Le gouvernement a ensuite déposé le 19 septembre 2012 le projet de loi autorisant la ratification du TSCG au sein de l'UEM en engageant la procédure accélérée. Le texte a été adopté sans modification en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 9 octobre 2012 et par le Sénat le 11 octobre 2012²⁵.

L'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ayant déjà été inscrit dans l'article 34 de la Constitution, le gouvernement a décidé de prendre des dispositions de nature

²³ Cf. Banque centrale européenne, « L'importance et l'efficacité des cadres budgétaires nationaux au sein de l'UE », *Bulletin mensuel, Articles*, 2013, p.78.

http://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/BCE-fevrier-2013.pdf

²⁴ Cf. Conseil Constitutionnel, *Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012*, Paris, *Journal officiel de la République Française (JORF)*, n°0186, texte n° 70, 2012, p. 13283.

²⁵ Cf. Assemblée nationale, *Dossier législatif - Union européenne : traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM*, 2013. http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification_traite_stabil

organique²⁶. La transposition en droit national a été ainsi parachevée par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 (LOPGFP)²⁷. Par la voie d'une procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 19 septembre 2012, le texte était adopté le 19 novembre 2012 à l'Assemblée nationale et le 22 novembre 2012 au Sénat²⁸. Ensuite, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, le Premier ministre a saisi, le 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel de la question de la conformité à la Constitution de la LOPGFP. Celui-ci a rendu sa décision le 13 décembre 2012, constatant que l'inscription de la règle relative à l'équilibre budgétaire dans le droit national, ne requérait pas de révision de la Constitution²⁹. Suite à l'adoption de la LOPGFP, le gouvernement a pris des mesures réglementaires, notamment deux décrets en Conseil d'État relatifs à la constitution initiale du HCFP. Depuis lors, le HCFP³⁰ s'est installé le 21 mars 2013 et a donné son premier avis le 15 avril 2013 relatif à la révision du programme de stabilité de la France couvrant la période 2013-2017³¹.

La LOPGFP crée un Haut Conseil des finances publiques auprès de la Cour des comptes, définit les modalités de son intervention (articles 11- 22 LOPGFP) et le mécanisme de correction (article 23 LOPGFP) automatique qu'il déclenche à travers l'analyse de la cohérence entre les résultats de l'exécution de l'année par rapport aux objectifs fixés. L'analyse comparative dans la deuxième partie traitera ces aspects de manière détaillée. Au-delà, la loi prévoit toute une série de modifications des textes financiers existants afin de renforcer le pilotage des finances publiques vis-à-vis des engagements européens tout au long du processus budgétaire. Il s'agit notamment de l'introduction de la notion de l'OMT, la cible de solde structurel, et de la trajectoire ainsi qu'une « réforme complète de la procédure budgétaire »³².

²⁶ Cf. Exposé des motifs - LOI organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Dossiers législatifs*, Légifrance, 2012.

http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=D6031492D8C637235D3C85E9C08FC626.tpdjo11_v_3?idDocument=JORFDOLE000026396898&type=expose

²⁷ LOI organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (1), JORF, n° 0294, texte 1, 2012, p. 19816.

²⁸ Cf. Sénat, *Dossier législatif : Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2013. <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-043.html>

²⁹ Cf. Conseil Constitutionnel, *Décision no 2012-658 DC du 13 décembre 2012*, Paris, JORF n°0294, texte n° 3, 2012, p. 19856.

³⁰ Cf. HCFP, *Liste des membres du Haut Conseil des finances publiques*, JORF, texte n° 80, 2013.

³¹ Cf. HCFP, *Avis n° HCFP-2013-01 du 15 avril 2013 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017*, JORF n°0090, texte n° 85, 2013.

³² Cf. Ministère de l'Économie et des Finances, *Étude d'impact - Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2012, p.10.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000026396898&type=general>

La loi de programmation des finances publiques (LPFP), loi de programmation triennale, précisera en solde structurel l'OMT pour l'ensemble des administrations publiques, la trajectoire pour y arriver ainsi que l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel (article 1er LOPGFP). Dans son rapport annexe, les hypothèses et les modalités de calcul seront expliquées (article 5 LOPGFP).

La loi de finances de l'année (LF), les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et la loi de règlement disposeront d'un article liminaire exposant les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques pour l'année sur laquelle elles portent ainsi que la comparaison de leurs hypothèses avec celle de la LPFP (articles 7 et 8 LOPGFP). La LF exposera en outre les soldes respectifs résultant de l'exécution de la dernière année écoulée et les soldes respectifs découlant des prévisions d'exécution de l'année en cours. La loi de règlement (PLR) indiquera aussi l'éventuel écart en termes de soldes et d'hypothèses sous-jacentes par rapport à la LF qu'elle termine.

Ces modifications sont considérées comme révolutionnaires tant par le principe que par les mécanismes prévus. Par contre, la portée des nouvelles règles est restreinte, puisqu'elles sont définies par une loi organique, et ne pas une loi constitutionnelle. La LPFP fixe l'OMT, mais est votée par le Parlement selon la procédure législative ordinaire. Faute de supériorité hiérarchique par rapport aux lois financières, la LF et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), la LPFP et donc l'OMT ne s'impose pas au législateur financier. Par ailleurs, le gouvernement dispose de la liberté d'appréciation et d'adaptation qui découle de l'article 20 de la Constitution³³.

I.C.2 ... en Allemagne

La ratification du TSCG en vertu de l'article 59 (2) de la Constitution nécessitait l'approbation du Bundestag et du Bundesrat et la promulgation par le Président. Dès lors que l'État fédéral et les États fédérés avaient trouvé un accord portant sur les grandes lignes de la transposition du Traité et du PSC réformé par le Six Pack en Allemagne le 12 juin 2012³⁴, le

³³ Cf. Lascombe Michel, « Finance et fiscalité : La nouvelle gouvernance financière », *L'Actualité Juridique Droit Administrative (AJDA)*, n° 4, 2013, p. 228-235.

³⁴ Cf. Communiqué de presse du gouvernement fédéral: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts*, n° 220, 2012.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2012/06/2012-06-24-fiskalvertrag.html>

Bundestag et le Bundesrat ont adopté le TSCG le 29 juin 2012. La conformité avec la Constitution, examiné par le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice en amont de la signature du Traité par le gouvernement (pendant les travaux préliminaires de la rédaction des traités en vertu de § 72 (4) du règlement commun des ministères fédéraux³⁵, a été plus tard attestée par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe. Saisie par des citoyens afin de s'opposer à la décision du président allemand de signer le TSCG et surtout le Traité instituant le MES, la Cour constitutionnelle allemande a rendu son arrêt le 12 septembre 2013 : elle a rejeté la requête et conditionné la ratification du Traité portant sur le MES à des restrictions³⁶.

Dans la mesure où la Constitution a déjà prévu un « frein à la dette » depuis 2009, la soi-disant « *Schuldenbremse* » (article 115 de la Constitution), qui prescrit des objectifs chiffrés en termes de solde structurel pour l'État fédéral et les États fédérés ainsi qu'un Conseil de stabilité qui surveille leur gestion budgétaire afin de prévenir les crises budgétaires (article 109a de la Constitution) l'Allemagne estime que les exigences de l'article 3 du TSCG sont atteints, y compris le mécanisme de correction³⁷. Elle estime également, que le dispositif existant pour les autres administrations publiques non-couvertes par le frein à la dette (notamment les communes et les organismes de la sécurité sociale) vise également à l'équilibre budgétaire, et permet une capacité d'endettement très faible.

Le frein à la dette prescrit en effet que le déficit structurel de l'État fédéral devra être inférieur ou égal à 0,35 % de PIB à compter de 2016 et que les budgets des États fédérés devront être à l'équilibre structurel à partir de 2020. Au niveau fédéral, les dérapages budgétaires seront enregistrés dans un compte de correction spécifique (« *Kontrollkonto* »). Dès que les dérapages excèdent 1,5 % du PIB nominal, ils doivent être reconduits en fonction de la situation conjoncturelle. Il est considéré que ce dispositif évitera les trajectoires de dette orientées à la hausse. En cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence exceptionnelle qui échappent au contrôle de l'État et compromettent considérablement les finances publiques, les limites peuvent être dépassées, mais un plan de remboursement devrait être

³⁵ Cf. site internet du ministère fédéral de l'Intérieur : Abteilung O-Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation, *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin, Bundesministerium des Innern, 2011.

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile

³⁶ Cf. Communiqué de presse de la Cour constitutionnelle allemande : Bundesverfassungsgericht, *Urteil vom 12. September 2012*, n° 67, 2012. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-067.html>

³⁷ Cf. site internet du ministère fédéral des Finances: Bundesministerium der Finanzen, « Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland », Berlin, 2013.

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html

mise en place. La Constitution permet aux États fédérés durant une période transitoire de 2011 jusqu'à 2019 d'appliquer les anciennes règles d'endettement, mais tout en réduisant leurs déficits de manière à respecter le frein à la dette à partir de 2020 (article 143 d (1) de la Constitution).

La transposition du TSCG par l'Allemagne se limite donc au changement de dispositifs législatifs existants. Le projet de loi « *Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags* »³⁸, présenté au Bundesrat le 27 septembre 2012 et le 15 octobre 2012 au Bundestag a été rejeté par le Bundesrat le 14 décembre 2012. Après avoir exclu une partie controversée (concernant le financement des crèches), les fractions parlementaires du gouvernement de coalition ont par la suite déposé le même texte comme proposition de loi « *Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags* »³⁹ (ci après « proposition de loi ») au Bundestag le 15 janvier 2013 et le 08 février 2013 au Bundesrat. La proposition de loi est actuellement en commission d'arbitrage entre l'État fédéral et les États fédérés selon l'article 77 (2) de la Constitution à la demande du Bundesrat après l'adoption au Bundestag le 31 janvier 2013. Les arguments des États fédérés qui invoquent l'accord du 12 juin 2013 sont notamment la clarification des responsabilités des charges de l'ajustement par rapport à l'OMT au-delà des obligations en vertu de la Constitution et le risque d'éventuelles sanctions dans le volet préventif du PSC⁴⁰. Par contre, le dispositif de la proposition de loi concernant l'OMT en soi et l'organisme indépendant ne font pas l'objet de désaccords ni d'arbitrage.

La proposition de loi prévoit ainsi, entre autres, l'ancrage de l'OMT pour l'ensemble des administrations dans la loi sur les principes budgétaires (« *Haushaltsgrundsatzgesetz* »)⁴¹ sur lesquelles se base le droit budgétaire de tous les États allemands (article 1 de la proposition de loi), le rattachement de la compétence de la vérification du respect des règles du TSCG au

³⁸ Cf. Gesetzentwurf der Bundesregierung « Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags » Bundestags-Drucksache 17/10976, Berlin, 2012.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/109/1710976.pdf>

³⁹ Cf. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP « Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags » Bundestags-Drucksache 17/12058, Berlin, 2013.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712058.pdf>

⁴⁰ Cf. Bundesrat, *Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat - Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags*, Drucksache 71/13 (Beschluss), Berlin, 2013.

http://www.bundesrat.de/nr_1934482/SharedDocs/Drucksachen/2013/0001-0100/71-13_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/71-13%28B%29.pdf

⁴¹ Cf. Haushaltsgrundsatzgesetz (Bundesgesetzblatt I, 1969, p. 1273), révisé en 2010 (Bundesgesetzblatt I, 2010, p. 671). http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/_51.html

Conseil de stabilité, et puis, faute de l'autonomie fonctionnelle dudit Conseil des autorités budgétaires, le rajout d'un Conseil indépendant (article 2 de la proposition de loi). Une répartition entre les administrations publiques du déficit structurel plafonné n'a pas été prévue, afin de respecter l'autonomie budgétaire des États fédérés et d'éviter la modification de la Constitution. Par ailleurs, l'article 3 de la proposition de loi porte sur la répartition des sanctions découlant du volet préventif du PSC réformé en 2011 entre l'État fédéral et les États fédérés.

II. Les institutions indépendantes : Quel rôle joueront-elles dans l'architecture des finances publiques?

Le rôle de l'institution indépendante dépendra bien entendu de ses tâches attribuées par le législateur qui ne sont pas nécessairement restreintes aux exigences européennes (II.A), son interprétation des règles européennes déclinées en droit national (II.B), mais aussi fortement de son indépendance (II.C).

II.A Les missions...

II.A.1 ...du HCFP en France

Le champ de compétences du HCFP prévue par la loi organique va au-delà des exigences du TSCG et comprend, outre le contrôle du respect des règles chiffrées et l'éventuel déclenchement du mécanisme de correction, l'émission d'un avis sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de finances, la LPFP et le programme de stabilité. Cette dernière tâche lui a été conférée en anticipant l'entrée en vigueur d'un projet de règlement européen « relatif à la surveillance des plans budgétaires et à la correction des déficits excessifs des États membres de la zone euro », qui est l'un des deux règlements du Two Pack précité. Notamment, le Two Pack postule que les prévisions macroéconomiques soient réalisées ou approuvées par un organisme indépendant⁴². Cependant, le HCFP ne peut pas se prononcer sur d'autres sujets que ceux prévus par la loi organique (article 21, alinéa 3 LOPGFP), et précisé par les articles 13 à 17 LOPGFP.

⁴² Cf. Amendements du Parlement européen, adoptés le 13 juin 2012, à la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, Amendement 37, Article 2, paragraphe 1, point 2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0243&language=FR&ring=A7-2012-0173>

Afin de vérifier le respect des règles du TSCG, d'abord le respect de l'OMT ou la trajectoire pour y arriver, le HCFP émet des avis publics sur différents textes financiers qui déterminent le budget annuel et la programmation pluriannuelle :

Le HCFP vérifie la cohérence des orientations pluriannuelles en termes de solde structurel (l'OMT) et la trajectoire pour y arriver définie dans la LPFP avec les engagements européennes. Puis, il apprécie la cohérence des lois de finances annuelles, c'est-à-dire la LF et la LFSS, avec les orientations pluriannuelles en termes de cible structurel. Comme susmentionné, le HCFP se prononce dans ces avis aussi sur le réalisme des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les cibles définies dans la LPFP et les lois de finances. Cela lui permet une analyse plus profonde, notamment de mettre en question non seulement leur cohérence, mais aussi le calcul sous-jacent.

Correspondant à l'exigence du TSCG d'un mécanisme de correction automatique, le HCFP se prononce, de plus, sur les résultats de l'exécution de l'année, présentés dans le projet de loi de règlement, par rapport à la cible du solde structurel des orientations pluriannuelles définie dans la LPFP. Dans son analyse, il tient compte de l'existence éventuelle de circonstances exceptionnelles qui permettent de s'écarter temporairement de la trajectoire. En cas d'identification d'un écart important entre les résultats de l'exécution de l'année et à la trajectoire, en émettant son avis, le HCFP déclenche le mécanisme de correction (article 23 LOPGFP). La loi organique traduit l'automatisme exigé par le TSCG par l'obligation du gouvernement de prendre impérativement des mesures en vue du retour à la trajectoire, pourtant sans obligations en termes de montant⁴³. Les corrections doivent être prises dans le cadre du prochain projet de LF ou de LFSS de l'année, respectivement dans des annexes à ceux-ci (article 7 LOPGFP), suite à une présentation publique des raisons des écarts et des mesures envisagées dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (article 23 (I), alinéa 3 LOPGFP). Les prérogatives des parlements nationaux seront ainsi respectées comme prévu par le TSCG.

Concernant les textes financiers rectificatifs, le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit l'émission d'avis facultatifs du HCFP (article 15 LOPGFP).

⁴³ Cf. l'article 23 (III) LOPGFP : « Le gouvernement tient compte d'un écart... ». Cependant, le gouvernement doit justifier « les différences apparaissant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la LPFP ».

Outre que les avis précités, le HCFP rends un avis sur le réalisme des éventuelles révisions des prévisions macroéconomiques au cours de l'examen par le Parlement (article 16 LOPGFP) ainsi qu'un avis sur les prévisions sous-jacentes au programme de stabilité (article 17 LOPGFP). Son premier avis du 16 avril 2013 porte notamment sur le programme de stabilité 2012-2016 qui, en vertu de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, était soumis au débat et à un vote du Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 TFUE⁴⁴.

Le HCFP intervient donc tout au long de la procédure budgétaire, ex ante sur le projet de loi de finances et ex post sur le projet de loi de règlement portant sur les résultats d'exécution de l'année échue. Il dispose ainsi, par rapport aux exigences du TSCG, d'une vaste fourchette de tâches⁴⁵. Du point de vue procédural, le HCFP, saisi par le gouvernement, intervient plus précisément en amont de la présentation des projets de textes financiers au Conseil d'État en vertu de l'article 39 de la Constitution et puis avant le dépôt du projet de loi au Parlement. Son avis est joint aux textes financiers respectifs déposés au Conseil d'État ainsi qu'au Parlement qui, vis-à-vis la complexité de la matière, profitera d'une base d'informations élargie. Indirectement, le HCFP engendre son influence sur le gouvernement en suscitant une sincérité des LPFP, des LF et des LFSS.

Au demeurant, à travers l'intervention du HCFP le contrôle budgétaire est raffermi: Primo, en permettant une meilleure appréciation du principe de sincérité budgétaire, formalisé par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et poursuivie par le Conseil Constitutionnel depuis les années 1990⁴⁶. Ce dernier a déjà annoncé lors sa décision rendue le 9 août 2012⁴⁷, qu'il va tenir en compte l'appréciation du HCFP dans son contrôle de la sincérité. Deuxio, en permettant au législateur une meilleure évaluation du développement des finances publiques de l'ensemble des administrations publiques, désormais inscrit dans les textes financiers, qui était, auparavant, restreint au vote de programme de stabilité.

⁴⁴ Cf. Ministère de l'Économie et des Finances, *Programme de Stabilité de la France 2013-2017*, Paris, 2013 p. 77. <http://www.economie.gouv.fr/programme-stabilite-et-programme-national-de-reforme>

⁴⁵ Cf. Ministère de l'Économie et des Finances, *Étude d'impact - Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2012 p. 12.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000026396898&type=general>

⁴⁶ Cf. Sinnassamy Christoph, *Finances Publiques*, Paris, Lexifac Droit, 2012, p. 43.

⁴⁷ Cf. Conseil Constitutionnel, *Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012*, Paris, *Journal officiel de la République Française (JORF)*, n°0186, texte n° 70, 2012, p. 13283, considérant 27.

II.A.2 ...du Conseil de stabilité et du Conseil indépendant en Allemagne

A présent, le Conseil de stabilité a pour but de prévenir des situations de crise budgétaire dans les différents États allemands (fédérés et fédéral) et à cette fin, il surveille la gestion budgétaire de l'État fédéral et des États fédérés. En cas d'une menace de crise budgétaire, il mène l'application des programmes d'assainissement (§ 2 de la loi portant sur le Conseil de stabilité, « *Stabilitätsratsgesetz* »⁴⁸). La surveillance régulière est basé sur l'analyse de différents critères⁴⁹, dont le solde structurel, pendant la période t-2 jusqu'à t+3, ainsi qu'une projection du budget pendant sept ans⁵⁰. Au niveau des États fédérés, faute de décision sur la méthodologie selon laquelle les effets conjoncturels doivent être estimés, le solde structurel est entre temps calculé de manière implicite. En supposant que la conjoncture affecte les budgets des États fédérés de façon égale, une situation menaçante en termes de solde structurel résulte du différentiel par rapport au moyen de l'ensemble des États fédérés.

Le Conseil de stabilité exerce par ailleurs d'autres fonctions⁵¹ qui lui ont été conféré par la loi, dont la surveillance du respect des engagements contracté par cinq États fédérés en riposte d'aide financières pour la consolidation de leurs budgets afin de respecter le frein à la dette à partir de 2020 en vertu de la loi sur les aides financières à la consolidation (« *Konsolidierungshilfengesetz* »)⁵². Strictement parlant, il ne surveille pas le respect du frein à la dette défini dans la Constitution en termes de déficit structurel. Ceci relève du contrôle du tribunal de Karlsruhe en cas de saisine.

⁴⁸ Cf. *Stabilitätsratsgesetz*, Bundesgesetzblatt I, 2009, p. 2702.

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stabiratg/gesamt.pdf>

⁴⁹ Cf. *Stabilitätsrat, Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 - TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG*, Berlin, 2010. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen_node.html

⁵⁰ Cf. *Stabilitätsrat, Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 - TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG*, Berlin, 2010. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen_node.html

⁵¹ Cf. site internet du Conseil de stabilité : « *Stabilitätsrat - Aufgaben* ». http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Aufgaben_node.html

En vertu de § 11 alinéa 3 de la loi sur la péréquation financière (« *Finanzausgleichsgesetz* », Bundesgesetzblatt I, 2010, p. 3955, révisé en 2013, Bundesgesetzblatt I, p. 250 ; http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf) il débat les rapports de suivi des Länder concernés et l'avis du gouvernement fédéral sur la construction de l'Allemagne de l'est „*Aufbau Ost*“. En outre, il coordonne les budgets en débattant sur les conditions cadres de l'économie générale et les finances publiques pendant l'élaboration des budgets et les orientations pluriannuelles de l'État fédéral, des États fédérés et les communes en vertu de du § 51 de la loi sur les principes budgétaires.

⁵² En vertu de l'article 143d alinéa 2 de la Constitution et § 2 alinéa 2 *Konsolidierungshilfengesetz* (Bundesgesetzblatt I, p. 2705, 2009 ; <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/konshilfg/gesamt.pdf>), les États fédérés Berlin, la Brême, la Sarre, le Land de Saxe-Anhalt et le Schleswig-Holstein reçoivent par ans en total 800 M. € de 2011 à 2019 d'aide financière pour la consolidation de leurs budgets.

Particulièrement, le Conseil de stabilité coordonne en vertu du § 51 de la loi sur les principes budgétaires la budgétisation (annuelle et pluriannuelle) de l'État fédéral, des États fédérés et les communes en prenant en considération les engagements européens de la République Fédérale d'Allemagne. En effet, cette tâche est effectuée par son groupe de travail au niveau des administrateurs deux fois par an, en été et en automne, qui débat sur les hypothèses macro-économiques des projections du développement des budgets⁵³.

Dans le prolongement de cette tâche, la proposition de loi en cours prévoit, conformément au TSCG, l'attribution au Conseil de stabilité de la tâche de vérification du respect des règles du TSCG décliné dans la précitée loi sur les principes budgétaires. Le Conseil de stabilité se prononce deux fois par an sur la base d'une estimation sur le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques pour l'année en cours et les quatre années suivantes (article 2 de la proposition de loi). Le Conseil indépendant donne son avis publiquement sur le respect de l'OMT et, le cas échéant, propose des mesures aptes à dénouer le déficit excessif. Si le Conseil de stabilité conclut (en tenant compte de l'avis du Conseil indépendant) que la cible de l'OMT n'est pas atteinte, il propose aux gouvernements de l'État fédéral et des États fédérés, qui de leurs part transféreront cet avis aux parlements respectifs, des mesures aptes à diminuer le déficit en question. Si le Conseil de stabilité n'arrive pas à faire des propositions, il transmet aux gouvernements un rapport explicatif sur sa délibération et les mesures discutées ainsi que les propositions du Conseil indépendant. Ceci complète le mécanisme de correction existant, dans le sens où les résultats par rapport au solde structurel des administrations publiques seront transmis impérativement aux législateurs budgétaires.

Déterminant pour l'efficacité de l'apport du Conseil indépendant sera ainsi la nature de ses éventuelles propositions, s'il est capable de donner des recommandations pointues. Il est tenu de se prononcer sur la situation des administrations publiques, donc de ne pas juger autre qu'en agrégat. Par contre, vue la pléiade de législateurs budgétaires dans un État fédéral, ses recommandations seraient plus efficaces s'elles s'y adressent directement. Or, faute de répartition du plancher du déficit structurel, il n'aurait pas d'échelle justifiable pour mesurer les efforts nécessaires à chaque entité.

⁵³ Cf. § 9 (5) du règlement intérieur du Conseil de stabilité : *Stabilitätsrat, Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 - TOP 1: Geschäftsordnung des Stabilitätsrates gemäß § 1 Absatz 5 StabiRatG*, Berlin, 2010. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20100428_1.Sitzung/Sitzung20100428_node.html

II.B L'évaluation des nouvelles règles

L'évaluation des finances publiques en terme structurel, l'OMT et la trajectoire pour y arriver, et puis, l'éventuel déclenchement du mécanisme de correction, exige des institutions indépendantes de s'appuyer sur des calculs sophistiqués autant que controversé (II.B.1). Par contre, la notion de l'effort structurel qui fait partie de l'évaluation des trajectoires permet d'alléger les difficultés constatées quant au concept de solde structurel (II.B.2).

II.B.1 Le concept de « solde structurel » et ses limites

Le concept du solde structurel sur lequel repose la règle d'équilibre budgétaire du TSCG fait, comme susmentionné, partie intégrale du volet préventif du PSC depuis 2005. Le concept part de l'idée que le budget, recettes et dépenses, varie en fonction de la position conjoncturelle de l'économie. Il s'agit d'un solde théorique, calculé de manière que l'influence du cycle économique soit déduite du solde effectif. L'idée d'une cible structurelle est économiquement pertinente, parce qu'elle laisse place au libre jeu des stabilisateurs automatiques. Elle permet que le solde budgétaire se dégrade en période de faible conjoncture par la diminution des recettes et l'augmentation des dépenses, et, vice-versa, s'améliore en phase de croissance⁵⁴. Le concept vise ainsi à prévenir les comportements pro-cycliques, par exemple une politique budgétaire restrictive lorsque la conjoncture est défavorable et que les recettes fiscales sont en baisse⁵⁵. Le concept est pourtant controversé, parce que le solde structurel n'est pas directement observable et doit être estimé⁵⁶. Ils existent deux types de méthodologies.

Le calcul des effets de la conjoncture dans les « méthodes agrégées » part de l'estimation du PIB potentiel et sa différence par rapport au PIB effectif (écart de production), multiplié par la sensibilité du budget. Le PIB potentiel est défini comme le niveau maximum de production que l'économie peut atteindre sans inflation. Il peut être calculé selon différentes méthodes⁵⁷ qui produisent en revanche des résultats divergents. La sensibilité du budget est indicatrice de la réactivité de différents composants du budget par rapport aux changements du PIB.

⁵⁴ Cf. Boone Laurence et Pisani-Ferry Jean, « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, vol. 1, texte n° 11, 2012, p. 94.

⁵⁵ Cf. Ministère de l'Économie et des Finances, *Étude d'impact - Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2012 p. 15.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000026396898&type=general>

⁵⁶ Cf. Le Figaro, « Le déficit structurel, un indicateur aux contours flous », 2012.

<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/10/09/20002-20121009ARTFIG00566-le-deficit-structurelun-concept-aux-contours-flous.php>

⁵⁷ Cf. Schwengler Bernard, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate », *Revue française d'économie*, n° 2, Volume XXVII, 2012, p. 68.

Cependant, les élasticités conventionnelles des budgets sur lesquelles reposent ces calculs ne sont pas valables à chaque instant⁵⁸ et peuvent biaiser les résultats. En outre, chaque ré-estimation du PIB potentiel au fil du temps pour une année donnée implique en conséquence une révision du solde structurel. Au demeurant, les révisions peuvent être considérables, surtout au moment des changements de conjoncture⁵⁹. Au niveau européen la Commission et les États membres qui appartiennent à la zone euro se sont entendus sur une telle méthodologie dans le cadre de la surveillance du volet préventif du PSC. Elle est contestée notamment parce qu'elle comporte beaucoup d'incertitudes, étant complexe et pour cela aussi susceptible de la manipulation.

Pourtant, cette méthode est moins complexe que les « méthodes désagrégées », favorisées par la BCE⁶⁰. Ces dernières méthodes partent de différentes composantes des budgets, les recettes et les dépenses. Elles déterminent isolément pour chaque type de recette et chaque type de dépense l'effet de la conjoncture respectif. Ensuite, le solde effectif est corrigé par ces montants. L'exactitude des résultats des méthodes désagrégées est plus élevée que celle des méthodes agrégées, mais les calculs sous-jacents sont aussi beaucoup plus sophistiqués ce qui implique une perte de transparence⁶¹.

Bien que l'institution indépendante soit libre de choisir une méthode, un choix différent de celle utilisée par la Commission est susceptible d'engendrer un débat à haut niveau technique, mais n'aura probablement aucun effet pratique puisque la méthode de la Commission fait l'objet d'un consensus large. En fin de compte, l'institution indépendante est confronté à évaluer des données incertaines. Au surplus, ils peuvent y en résulter des conséquences politiques, juridiques et financières, s'agit-il de déclencher le mécanisme de correction au niveau national ou encore des sanctions financières précitées dans le cadre de la surveillance européenne (volet préventif).

⁵⁸ Cf. Guyon Thibault, Sorbe Stéphane, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », *Les Cahiers de la DGTPE*, n° 13, 2009 p. 12.

⁵⁹ Cf. Boone Laurence et Pisani-Ferry Jean, « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, vol. 1, texte n° 11, 2012, p. 94.

⁶⁰ Cf. Bouthevillain, C. et al., « Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach », *ECB Working Paper*, n° 77, 2001 p. 9. <http://www.ecb.de/pub/pdf/scpwps/ecbwp077.pdf>

⁶¹ Cf. Bauer, Thomas K. et al., « Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung: Endbericht - Juni 2010 », Essen, RWI Projektberichte, n° fe 6/09, 2010, p.19. <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:hbz:061:3-16222>

II.B.2 La notion d' « effort structurel »

L'évaluation des progrès réalisés envers l'OMT se réfère, comme susmentionné (cf. chapitre I.A.1) non seulement au solde structurel, mais aussi à l'effort structurel, sur le modèle du volet préventif du PSC depuis sa révision en 2011. Celui-ci prévoit qu'une déviation de trajectoire est définie comme un écart du solde structurel par rapport à la trajectoire de 0,5 % du PIB sur un an ou de 0,25 % du PIB en moyenne sur deux ans ou une déviation de l'effort structurel de 0,5 % du PIB par an ou cumulativement sur deux ans⁶².

Il s'agit de la somme d'un effort en dépense et en recettes. L'effort en dépense correspond à la diminution des dépenses (en points de PIB) corrigée des effets conjoncturels. Il porte notamment sur une analyse de l'évolution de la dépense publique au regard de la croissance potentielle de l'économie. Comme le solde structurel, il repose sur l'estimation du PIB potentielle. L'effort en recettes, en revanche, correspond à l'impact estimé des mesures fiscales et sociales nouvelles⁶³, ce qui permet en partie de contourner quelques inconvénients du concept de solde structurel susmentionnés. Cette approche de l'effort structurel tient ainsi compte du fait que le solde structurel peut comporter des éléments qui ne sont pas sous le contrôle direct du gouvernement, par exemple, les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB (effets d'élasticité) ou encore les évolutions des recettes non fiscales, comme les dividendes perçus par les administrations publiques (variations des recettes hors prélèvements obligatoires).

Tandis que la proposition de loi allemande renvoie au PSC en ce qui concerne les définitions de calculs de l'OMT et la trajectoire, la LOPGFP les définit, comme susmentionné (cf. chapitre I.C.1), dans l'article 1, et exige implicitement que le solde structurel ainsi que l'effort structurel soient pris en compte cumulativement dans l'analyse du HCFP (article 13 et 14 LOPGFP) lorsqu'il s'exprime sur le LPFP et les lois financières (LF et LFSS). Cependant, l'avis du HCFP sur la loi de règlement qui est susceptible de déclencher le mécanisme de correction, portera seulement sur le solde structurel (article 23 LOPGFP).

⁶² Cf. l'article 6 alinéa 3 a) du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, Journal officiel de l'Union européenne, n° L 306, 2011, p. 12.

⁶³ Cf. Marc François (Sénateur), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de programme de Stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne conformément à l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Paris, N° 532, Sénat, 2013, p. 12-13.

II.C Critère d'indépendance

L'indépendance doit être une caractéristique fondamentale des institutions pour leur permettre d'assumer leurs missions de façon efficace dans la politique budgétaire nationale, comme l'a souligné la Commission dans sa communication datant de juin 2012⁶⁴. Elle accorde notamment de l'importance à l'ancrage du régime statutaire, du mandat et de la responsabilité de ces organismes dans le droit national, à la liberté de leur membres par rapport à toute interférence, au fondement du processus de nomination des conseillers sur l'expérience et la compétence, à l'accès étendu aux données ainsi qu'au rôle d'information du public et du Parlement. Ces critères correspondent à la grille des critères d'indépendance développée par l'OCDE lors de la 4^{ème} réunion annuelle des responsables budgétaires des parlements des pays de l'OCDE en février 2012. Il s'agit d'un réseau d'experts créé par le Groupe de travail des Hauts responsables du budget de l'OCDE qui a effectué ce travail préparatoire à travers l'étude des bonnes pratiques de 15 pays membres. Ce paquet de critères servira par la suite, à évaluer les dispositions mises en place à l'égard du HCFP et du Conseil de stabilité ainsi que le Conseil indépendant allemand et, tant qu'existant, les premières expériences.

II.C.1 Les critères de l'OCDE

Les experts de l'OCDE ont relevé une vingtaine de critères déterminants d'indépendance, groupés de la façon suivante: l'ancrage dans le paysage institutionnel, la neutralité, le mandat, les ressources, la relation avec le pouvoir législatif, l'accès aux données ainsi que la transparence, la communication et l'évaluation. Tout d'abord, afin d'agir efficacement, un fort soutien basé sur un consensus national à travers le spectre des parties politiques et l'**ancrage** dans le paysage institutionnel sont indispensables. L'indépendance devrait ensuite se fonder sur une posture de **neutralité** de l'institution qui se manifeste par :

- L'ambition d'être au service de tous par des analyses et recommandations objectives,
- une nomination des membres selon leurs expériences, mérites et compétences attestés,
- une durée de mandat déconnectée du calendrier électoral, de préférence plus longue, et bien définie,
- une procédure de révocation bien définie,
- un président rémunéré et employé, si les tâches le justifient, à plein temps, tout en appliquant des stricts standards de conflits d'intérêt,

⁶⁴ Cf. Communication de la Commission européenne, COM(2012) 0342 : *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, Bruxelles, 2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:FR:HTML>

- le droit du président d'embaucher et de licencier des agents selon leurs compétences et leurs mérites et en accord avec le droit de travail en vigueur et
- un siège physiquement séparé de ceux de l'exécutif ou du législatif.

L'institution devrait en outre bénéficier de **ressources** financières convenables, qui seraient de préférence ancrées dans les budgets pluriannuels. Par rapport au **mandat**, les bonnes pratiques recommandent que :

- les missions, les types de rapport, les analyses à effectuer et, si approprié, les délais soient définies dans la loi,
- l'institution dispose du droit de préparer des rapports à sa propre initiative et
- les missions soient directement liées au processus budgétaire.

Des bonnes **relations** de l'institution avec le pouvoir législatif (tout en gardant son indépendance) sont définis par :

- la transmission des rapports au parlement, de préférence par les commissions budgétaires, à temps et de façon à ce qu'ils puissent être prise en considération lors du débat parlementaire,
- l'audition subséquente des responsables de l'institution au parlement, de préférence par les commissions budgétaires,
- le contrôle du budget accordé à l'institution indépendante par le législateur, qui devrait également jouer un rôle dans l'assignation et la révocation des membres de celle-ci,
- la définition par la loi des types de demandes parlementaires adressées à l'institution qui seraient de préférence restreintes aux comités plutôt qu'ouvertes individuellement aux élus ou aux partis politiques.

Un autre garant de l'indépendance est un **accès** étendu aux données nécessaires, à la méthodologie et aux hypothèses sous-jacentes aux budgets, et ancré dans la loi. Vice-versa, la **transparence** de la part de l'institution par rapport à son propre travail, y compris la méthodologie et les données utilisées, est susceptible d'augmenter sa crédibilité. Elle devrait d'ailleurs développer une **communication** avec les médias et la société civile afin de développer son influence sur le gouvernement. Tout particulièrement, il est indispensable que tout rapport effectué par l'institution soit publié, en son propre nom et par son propre site internet en temps utile. Les dates de publications devraient être coordonnées afin de ne pas préempter les rapports gouvernementaux. Enfin, les bonnes pratiques préconisent de

développer un mécanisme d'**évaluation** par des experts extérieurs, nationaux ou internationaux.

Certains des critères évoqués ci-dessus sont sous-entendus dans les deux pays, par exemple le contrôle législatif du budget attribué à l'institution indépendante, et il est trop tôt pour évaluer d'autres critères faute d'évidence empirique, par exemple concernant les aspects de transparence et de communication. En conséquence, l'analyse de l'application en France et en Allemagne invoquera les points importants, les aspects forts et faibles, par rapport à l'indépendance des institutions respectives.

II.C.2 Le HCFP est-il indépendant ?

Avant de rentrer dans l'évaluation de l'indépendance du HCFP à travers les textes, notamment la LOPFGFP et le règlement intérieur du HCFP⁶⁵ qu'il a adopté le 21 mars 2013, et les premières évidences résultant de l'avis publié le 15 avril 2013, il convient de rappeler quelle est la composition du HCFP, défini dans l'article 11 du LOPGFP. Il comprend 11 membres non-rémunérés, dont le premier président de la Cour des comptes qui présidera le HCFP, et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Le premier président de la Cour de comptes nomme au sein de son institution quatre magistrats. Ensuite, quatre membres sont nommés par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et des commissions des finances des deux chambres après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. En outre, un membre est désigné par le président du Conseil économique, social et environnemental. A part l'affiliation permanente des deux membres cités en premier, la durée du mandat des membres nommés est de cinq ans. Ils sont choisis en vertu de leurs compétences, voire dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques et ne peuvent exercer de fonctions publiques électives (article 11 LOPGFP).

Bien que la France ne dispose traditionnellement pas d'organismes indépendants portant sur les finances publiques (cf. chapitre I.C.1), la transposition du TSCG en droit national prévoit l'ancrage du HCFP dans le paysage institutionnel existant, puisqu'il est installé auprès de la Cour des comptes. La neutralité du HCFP est affirmée non seulement à travers un mandat de longue durée, un siège fonctionnellement distinct du pouvoir gouvernemental et législatif,

⁶⁵ Cf. Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques, JORF n° 0075, texte n° 104, 2013.

mais aussi une expertise attestée⁶⁶. Les membres du Conseil sont par ailleurs obligés, comme prévue dans le règlement intérieur, de déclarer leurs intérêts, ce qui sera publié sur le site internet du HCFP. En outre, chaque fois qu'il se prononce sur les prévisions de croissance, le HCFP devrait tenir compte des prévisions d'un ensemble d'autres organismes (article 12, alinéa 2 LOPGFP) ce qui est susceptible d'augmenter l'objectivité de l'analyse. Cependant, l'absence de rémunération de son président ne nuit pas, per se, à la neutralité du HCFP, puisqu'il n'existe pas per se un conflit d'intérêt par rapport à la fonction qu'il occupe comme président de la Cour des comptes. Cependant, vue la multitude des missions et surtout les charges de son président, qui « est entendu a tout moment a la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Senat » (article 20 LOPGFP), on peut se demander s'il peut assumer ces deux responsabilités en parallèle. Il s'est d'ailleurs doté d'une équipe technique, actuellement composée d'un économiste en chef, assisté de deux magistrats, qu'il vise à élargir⁶⁷.

Tandis que le mandat du HCFP est large et précisé dans la loi et que son intervention est fortement articulée au processus budgétaire comme susmentionné (cf. chapitre II.A), le HCFP ne dispose pas de droit d'initiative. Cependant, le pouvoir législatif est non seulement destinataire de l'expertise fournie par le HCFP, mais il a aussi le droit de convoquer et d'auditionner son président suite aux avis rendus par le HCFP.

Par ailleurs, un accès étendu aux données est inscrit dans la loi organique et comprend le droit d'information de la part du gouvernement, mais aussi l'audition d'autres administrations ainsi que des organismes extérieurs compétents (articles 12 et 18 LOPGFP). Le HCFP, lors de son premier avis, s'est appuyé sur les données fournies par la Direction générale du Trésor, la Direction du budget, la Banque de France, l'OCDE et l'OFCE. Il a, d'ailleurs, d'après le témoignage de son président lors de son audition à l'Assemblée nationale précitée, déjà réclamé une amélioration de l'accès aux données en raison du trop faible partage d'information de la part du gouvernement.

⁶⁶ Le projet de loi prévoyait que les experts soient choisis après audition publique conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales de l'assemblée concernée. Le Conseil constitutionnel, par contre, a estimé que ceci n'est pas conforme avec le principe de la séparation des pouvoirs, sauf bien entendu pour les membres nommés par les autorités parlementaires. Par rapport à ce dernier dispositif, il a en revanche décidé qu'il n'a pas le caractère organique (cf. Conseil Constitutionnel, *Décision no 2012-658 DC du 13 décembre 2012*, Paris, JORF n°0294, texte n° 3, 2012, p. 19856.).

⁶⁷ Cf. Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Compte rendu - : Audition de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017*, Paris, Assemblée nationale, n° 79, 2013, p.2. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/12-13/c1213079.asp>

II.C.3 Quelle sera l'indépendance du Conseil de stabilité restructuré (élargi au Conseil indépendant)?

Puisque le cadre général de l'intervention et les missions du Conseil de stabilité et le nouveau Conseil indépendant ont été présentés dans les chapitres précédents, il reste à évoquer la composition des deux conseils avant d'évaluer l'indépendance de leur statut et leur travail.

Tout d'abord, le Conseil de stabilité (« *Stabilitätsrat* »), successeur plus petit du « *Finanzplanungsrat* » depuis 2010, se compose du ministre fédéral des finances, du ministre fédéral de l'économie et des 16 ministres des finances des États fédérés. Il prend ses décisions à la majorité, plus précisément la voix de l'État fédéral et deux tiers des États fédérés (11) et si l'État fédéral fait l'objet de la décision par deux tiers des membres. Par rapport à son prédécesseur qui prenait des décisions à l'unanimité, le Conseil de stabilité peut donc agir plus efficacement et même contre la volonté d'un de ses membres⁶⁸. Toutes ces décisions et tous les documents délibérés sont publiés sur son site internet (article 109a de la Constitution). Malgré ce dispositif favorable à la transparence et l'indépendance, elle est tendanciellement marquée par une forte tendance au consensus. Cela évite de stigmatiser certains de ses membres, fût-ce les États fédérés ou l'État fédéral. Cela s'explique également par une crainte de « retour de bâton », et une volonté de montrer l'unité parmi les États fédérés envers l'État fédéral, et plus généralement une responsabilité commune en matière de questions européennes.

Le Conseil indépendant interviendrait en soutien du Conseil de stabilité. Il serait composé de huit personnes, respectivement un représentant de la banque centrale allemande, du susmentionné Conseil d'experts des « cinq sages », du consortium « *Gemeinschaftsdiagnose* », et des experts délégués par les différentes entités représentant les composants du budget des administrations publiques : respectivement deux par l'État fédéral et les États fédérés, un par les communes et un représentant des organisations nationales des assurances sociales pour une durée de cinq ans. Les avis et les recommandations du Conseil indépendant seraient publiés. Le président du Conseil indépendant participerait aux séances du Conseil de stabilité à ces propos (cf. article 2 de la proposition de loi). Par ailleurs, du point de vue administratif, il pourrait s'appuyer sur le secrétariat du Conseil de stabilité, qui

⁶⁸ Cf. Rapport mensuel du ministère fédéral allemand en mai 2010: Bundesministerium der Finanzen, « Stabilität im Bundesstaat », Berlin, *Monatsbericht*, Mai 2010.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2010/05/analysen-und-berichte/b05-stabilitaet-im-bundesstaat/stabilitaet-im-bundesstaat.html?_act=renderPdf&_iDocId=219508

est rattaché au ministère de finances et la conférence de ministres des finances. Du point de vue technique, il est considéré de se fonder sur sa propre expertise, par exemple les projections macro-économiques fournis par les organismes auxquelles appartiennent ses membres. Cette approche est censé d'éviter une administration gonflé.

Ainsi, bien ancré dans le paysage institutionnel, le Conseil indépendant complète le travail indépendant du Conseil de stabilité. La neutralité du Conseil indépendant, telle que définie par les bonnes pratiques de l'OCDE susmentionnées, est déterminée par une longue durée de mandat qui est supérieure à celle de la législature du gouvernement fédéral ainsi que par sa composition d'experts attestés. La procédure de nomination assure qu'il réunira des experts compétents dans le domaine des finances publiques, voire délégués par des institutions indépendantes, et des représentants des différentes entités des administrations publiques. La proposition de loi n'exige pas d'unanimité du Conseil indépendant ce qui laisse le choix au Conseil indépendant de se doter des règles procédurales de prise de décision portant sur ses recommandations et avis. Par contre, le siège du Conseil indépendant est rattaché au Conseil de stabilité, donc au pouvoir gouvernemental. Il ne disposera donc pas d'autonomie fonctionnelle.

En ce qui concerne les ressources du Conseil indépendant, la proposition de loi indique que les coûts seront assurés par l'État fédéral et les États fédérés. Ils sont supposées de rester limités dans la mesure où les membres de l'institution ne sont pas rémunérés et que le Conseil s'appuiera aux structures existantes. Le texte ne prévoit pas de personnel technique. Or, cette question sera traitée dans le cadre du règlement intérieur dont le Conseil indépendant se dotera lui-même, une fois la transposition en droit national sera accomplie. En outre, la proposition de loi n'octroie pas de droit d'accès aux données au profit de Conseil indépendant, contrairement au Conseil de stabilité qui préserve un droit aux données gouvernementales. Cependant, il semble toutefois improbable que l'on dénie l'accès aux sources gouvernementaux nécessaires.

Le mandat du Conseil indépendant, tel que défini dans la proposition de loi, ne prévoit pas de droit d'initiative. Cependant, son intervention est liée au processus budgétaire puisqu'il intervient en soutien des séances du Conseil de stabilité. Il interviendra notamment au moment de la préparation des budgets au printemps, puis avant le vote des budgets en automne, en phase avec l'estimation du produit fiscal par la commission nationale « *Arbeitskreis Steuerschätzung* ».

Bien que le pouvoir législatif soit destinataire de l'expertise fournie par le Conseil de stabilité et puisse prendre en compte les avis publiés par le Conseil indépendant, il ne dispose pas du pouvoir de convoquer et d'auditionner un représentant du Conseil indépendant, ni par rapport à ces avis ni par rapport à la nomination de ses membres, parce qu'il intervient seulement en soutien du Conseil de stabilité.

Conclusion

En France, l'impact de la transposition du TSCG en combinaison en partie avec celle du Two Pack est forcément plus ample qu'en Allemagne. L'enjeu était notamment, d'instaurer un nouveau type de conseil indépendant et de contrôle des finances publiques. Au surplus, ce conseil intervient dans un vaste champ de nouvelles missions tout au long de la procédure budgétaire, y compris l'évaluation des prévisions macro-économique du gouvernement en vertu du Two Pack. En revanche, en Allemagne, le contrôle des prévisions macro-économique existait auparavant. Les prévisions macroéconomiques indépendantes sont publiées par un consortium des instituts de recherche qui servent comme indice de référence. Ainsi, la modification du contenu des textes financiers existants en France est plus étendue qu'en Allemagne, même si leur valeur juridique n'a pas changé. En vue des critères d'indépendance, telle que les ont identifiés les experts de l'OCDE à travers des bonnes pratiques, le régime statutaire du HCFP satisfait presque parfaitement les exigences. Aussi, la première évidence récente démontre que l'expertise du HCFP est fortement demandée. Suite à la publication du premier avis du HCFP en avril 2013, les parlementaires de l'Assemblée nationale ont saisi l'occasion d'auditionner son président sur son évaluation économique. De plus, le président du HCFP a pris position sur les anciens programmes de stabilité (ayant toujours « pêché par optimisme »), même si cela ne révélait pas de sa compétence.

La portée de la transposition du TSCG envisagée en Allemagne est certainement plus limitée comparée avec celle achevée en France. Elle est avant tout adaptée au contexte fédéral et un paysage institutionnel déjà saturé. Le Conseil indépendant agit ainsi seulement « en soutien » du Conseil de stabilité, mais il est toutefois susceptible d'augmenter la pression sur les acteurs du processus budgétaire, surtout s'il produit des expertises pointues. Vu sa composition et notamment la participation de la banque centrale allemande, il n'en peut y avoir aucun doute. Certainement, on aurait pu imaginer un ancrage législatif des droits supplémentaires pour renforcer l'indépendance du Conseil indépendant, notamment le droit d'accès aux données. À cette fin, la proposition de loi en cours d'examen est en retrait par rapport à la LOPGFP. En

fin de compte, l'attribution au Conseil de stabilité de la mission de vérifier le respect des soi-disant nouvelles règles et à cette fin, l'installation du Conseil indépendant ne changeront fondamentalement ni l'architecture ni le pilotage des finances publiques existantes.

Bibliographie

Textes de référence

Bundesverfassungsgericht, *Urteil vom 12. September 2012*, Communiqué de presse n° 67, 2012.

Conseil Constitutionnel, *Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012*, Paris, JORF n° 0186, texte n° 70, 2012, p. 13283.

Conseil Constitutionnel, *Décision no 2012-658 DC du 13 décembre 2012*, Paris, JORF n° 0294, texte n° 3, 2012, p. 19856.

Décret n° 97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique, version consolidée au 24 avril 2013.

Finanzausgleichsgesetz, Bundesgesetzblatt I, 2010, p. 3955, révisé en 2013, Bundesgesetzblatt I, p. 250.

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP « Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags » Bundestags-Drucksache 17/12058, Berlin, 2013.

Gesetzentwurf der Bundesregierung « Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags » Bundestags-Drucksache 17/10976, Berlin, 2012.

Haushaltsgrundsätzegesetz, Bundesgesetzblatt I, 1969, p. 1273, révisé en 2010, Bundesgesetzblatt I, 2010, p. 671.

HCFP, *Liste des membres du Haut Conseil des finances publiques*, JORF, texte n° 80, 2013.

Konsolidierungshilfengesetz, Bundesgesetzblatt I, p. 2705, 2009.

LOI organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (1), JORF, n° 0294, texte 1, 2012, p. 19816.

Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques, JORF n° 0075, texte n° 104, 2013.

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 1.

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 12.

Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 174, 2005, p. 1.

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 306, 2011, p. 33.

Stabilitätsratsgesetz, *Bundesgesetzblatt I*, 2009, p. 2702.

Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2012, site internet du Conseil européen, <http://european-council.europa.eu/media/639232/08 - tscg.fr.12.pdf>

Ouvrages

Sinnassamy Christoph, *Finances Publiques*, Paris, Lexifac Droit, 2012, 208 pages.

Rapports et documents officiels

Abteilung O-Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation, *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin, ministère fédéral de l'intérieur, 2011.

Assemblée nationale, *Dossier législatif - Union européenne : traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM*, Paris, 2013.

Bundesrat, *Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat - Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags*, Drucksache 71/13 (Beschluss), Berlin, 2013.

Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, *Compte rendu - : Audition de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017*, Paris, Assemblée nationale, n° 79, 2013, p.2.

Commission européenne, *COM(2012) 0342 : Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, Bruxelles, 2012.

Commission européenne, *MEMO/13/457: Entrée en vigueur du «Two-Pack»: le paquet législatif complète le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro et améliore encore la gouvernance économique*, Bruxelles, 2013.

Commission européenne, *COM(2011) 821 final : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, Bruxelles, 2011.

Exposé des motifs - LOI organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *Dossiers législatifs*, Légifrance, 2012.

Guigou Elisabeth (députée), *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 197*, Paris, 2012, Assemblée nationale, n° 205, p. 52.

HCFP, *Avis n° HCFP-2013-01 du 15 avril 2013 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2013 à 2017*, JORF n° 0090, texte n° 85, 2013.

Ministère de l'Économie et des Finances, *Programme de stabilité de la France 2013-2017*, Paris, 2013.

Ministère de l'Économie et des Finances, *Étude d'impact - Projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2012.

Parlement européen, *Amendements du Parlement européen, adoptés le 13 juin 2012, à la proposition de règlement établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro*, 2012.

Stabilitätsrat, *Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 - TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG*, Berlin, 2010.

Stabilitätsrat, *Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010 - TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG*, Berlin, 2010.

Sénat, *Dossier législatif : Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, Paris, 2013.

Rapports

Banque centrale européenne, « L'importance et l'efficacité des cadres budgétaires nationaux au sein de l'UE », *Bulletin mensuel, Articles*, 2013, p. 75-90.

Articles

Bauer, Thomas K. et al., « Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung: Endbericht - Juni 2010 », Essen, *RWI Projektberichte*, n° fe 6/09, 2010.

Boone Laurence et Pisani-Ferry Jean, « Politique budgétaire : engagement national et normes européennes », *Regards croisés sur l'économie*, La Découverte, vol. 1, texte n° 11, 2012, p. 88-103.

Bouthevillain, C. et al., « Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach », *ECB Working Paper*, n° 77, 2001.

Bundesministerium der Finanzen, « Stabilität im Bundesstaat », Berlin, *Monatsbericht*, Mai 2010,

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migrati

[on/2010/05/analysen-und-berichte/b05-stabilitaet-im-bundesstaat/stabilitaet-im-bundesstaat.html?_act=renderPdf&_iDocId=219508](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html?_act=renderPdf&_iDocId=219508).

Bundesministerium der Finanzen, « Umsetzung des Fiskalvertrags in Deutschland », Berlin, 2013, article sur le site internet du ministère fédéral des Finances, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html.

Calmfors Lars, Wren-Lewis Simon, « What should fiscal councils do? », *CESifo working paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, No. 3382, Munich, 2011, p. 1-53.
Conseil de stabilité : « Stabilitätsrat - Aufgaben », article sur le site internet du Conseil de stabilité, http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Aufgaben_node.html.

Conseil européen « Le "pacte budgétaire" est entré en vigueur le 1er janvier 2013 », Communiqué de presse sur le site internet du Conseil européen, <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=fr>.

Debrun, Xavier und Keiko Takahashi, « Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles? », *CESifo DICE Report 9 (3)*, 2011, p. 44-50.

Guyon Thibault, Sorbe Stéphane, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », *Les Cahiers de la DGTPE*, n° 13, 2009 p. 1-32.

Lascombe Michel, « Finance et fiscalité : La nouvelle gouvernance financière », *L'Actualité Juridique Droit Administrative (AJDA)*, n° 4, 2013, p. 228-235.

Le Figaro, « Le déficit structurel, un indicateur aux contours flous », 2012.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Eckpunkte einer innerstaatlichen Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspakts*, n° 220, 2012.

Schwengler Bernard, « Les règles budgétaires, une alchimie délicate », *Revue française d'économie*, No. 2, Volume XXVII, 2012, p. 63-95.