



Année Universitaire 2019- 2020

Semestre 1

FINANCES PUBLIQUES

Enseignant : Monsieur le Professeur Etienne Douat

Travaux dirigés : Mme Aline Gonzalez, chargée d'enseignement vacataire
Mme Laure Ragimbeau (ATER)

Séance n° 3 : Les principes budgétaires

I. Documents

- Récapitulatif des principes budgétaires.
- Extraites des jurisprudences du Conseil Constitutionnel sur les principes budgétaires.
- DELON-DEMOULIN C., *Petit état des lieux pour un grand principe : l'annualité budgétaire*, Gestion et Finances Publiques, Mars-Avril 2010, p.206.
- BENETEAU J., *La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire*, Thèse Aix-Marseille III, 2008, Extraits.
- CAMBY J-P. , *Pour le principe de sincérité budgétaire*, RFFP n°111, 2010, p. 157 - DOUAT E., *Contre le principe de sincérité budgétaire*, RFFP n °111, 2010, p. 151 - BOUVIER M., Finances publiques, p. 319 à 322.
- BRAQUE F., *Un nouveau départ pour le principe de sincérité des lois de finances ?*, JCPA, 2013, n°5, 28 janvier 2013, act.66
- CHARPENTIER J., *L'interdiction des déficits publics dans la Constitution*, VIIIe congrès de l'AFDC, Nancy, Juin 2011, Extraits.
- SAOUDI M., *L'équilibre des finances publiques, vers un ordre public financier européen ?*, Gestion et Finances Publiques, n°1, janv. 2013, p. 73.

Indications Bibliographiques :

- ARBOUSSET H. , *La Violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir ?* », RFFP n°91, 2005, p. 173-179.
- GILLES W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 2009
- LAUZA J., *Les grands principes du droit budgétaires d'une loi organique à l'autre*, RDP, n°6, 2001, p. 1691 à 1748

II. Exposés

- Le principe d'annualité budgétaire
- L'équilibre des finances publiques

III - Dissertation

Sujet : Le principe de sincérité budgétaire

I Loi organique relative aux lois de finances (extraits)

LE PRINCIPE D'ANNUALITE

Article 1^{er}.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile. [...]

Article 6.

Les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

LE PRINCIPE D'UNITE

Article 2.

Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Article 16.

Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Article 18.

I. - Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. - Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe

LE PRINCIPE D'UNIVERSALITE

Article 17.

I. - Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. - Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. - Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. - Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires

LE PRINCIPE DE SPECIALITE

Article 7.

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. [...]

Article 12.

I. - Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

LE PRINCIPE D'EQUILIBRE

Article 1.

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

LE PRINCIPE DE SINCERITE

Article 27.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article 32.

Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Décisions du Conseil constitutionnel sur les principes budgétaires - Extraits

Loi de finances rectificative pour 1960

Décision n° 60-8 du 11 août 1960 - *Loi de finances rectificative pour 1960*

Redevance radio-télévision

Recueil, p. 25 - Journal officiel du 13 août 1960

Considérant que, d'une part, aux termes de l'article 34 de la Constitution, " les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique " ; que, d'autre part, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, laquelle constitue la loi organique visée par la disposition précitée de la Constitution, " les taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social, au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs, sont établies par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre des Finances et du ministre intéressé. La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances " ; Qu'il résulte de ces dispositions que la perception des taxes dont il s'agit ne fait l'objet que d'une autorisation annuelle du Parlement, à l'occasion de laquelle celui-ci exerce son contrôle sur la gestion financière antérieure de la personne morale considérée ; que cette autorisation ne saurait être renouvelée en cours d'exercice sans qu'il soit porté atteinte au principe ainsi posé de l'annualité du contrôle parlementaire et aux prérogatives que le gouvernement tient des dispositions précitées pour l'établissement desdites taxes, ce, même au cas où le pouvoir réglementaire établit ces taxes à un nouveau taux

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance n°59-273 du 4 février 1959, la radio-télévision française " constitue un établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome " ; qu'en application des articles 3 et 9 de la même ordonnance elle reçoit une " redevance pour droit d'usage " dont le produit constitue l'essentiel des ressources lui permettant de faire face à l'ensemble de ses charges d'exploitation et d'équipement ; Que cette redevance qui, en raison tant de l'affectation qui lui est donnée que du statut même de l'établissement en cause, ne saurait être assimilée à un impôt, et qui, eu égard aux conditions selon lesquelles elle est établie et aux modalités prévues pour son contrôle et son recouvrement, ne peut davantage être définie comme une rémunération pour services rendus, a le caractère d'une taxe parafiscale de la nature de celles visées à l'article 4 de l'ordonnance organique précitée du 2 janvier 1959 ;

Considérant que, conformément au principe posé par l'article 4 de ladite ordonnance organique et ci-dessus analysé, la perception de cette taxe parafiscale doit faire l'objet d'une seule autorisation annuelle du Parlement ; que, dès lors, les dispositions de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1960, selon lesquelles : " lorsque les taux de redevance pour droit d'usage de postes de radiodiffusion et télévision sont modifiés postérieurement à l'autorisation de perception accordée par le Parlement pour l'année en cours, les redevances établies sur la base des nouveaux taux ne peuvent être mises en recouvrement qu'après autorisation donnée conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n°59-1454 du 26 décembre 1959, dans la plus prochaine loi de finances ", ne peuvent être regardées comme conformes aux prescriptions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et par suite à celles de l'article 34 de la Constitution qui renvoie expressément à ladite loi organique.

73

57

98-406 DC, 29 décembre 1998, Journal officiel du 31 décembre 1998, p. 20160, cons. 2 et 3, Rec. p. 340.

2. Considérant que les sénateurs requérants font valoir qu'en ouvrant de "nombreux crédits destinés à être reportés sur l'exercice 1999 ou sur des exercices ultérieurs", sans que l'inscription de ces crédits réponde à l'objectif de continuité de l'action de l'État et alors que "leur nécessité était connue dès l'élaboration du projet de loi de finances pour 1999", le législateur a porté atteinte au principe de l'annualité budgétaire et à l'obligation de sincérité budgétaire ;

3. Considérant qu'en inscrivant certains crédits dans la loi de finances rectificative pour 1998 sur des chapitres dotés de crédits pouvant être reportés en application des dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée, alors même que ces dépenses ne pourront être effectivement engagées qu'au cours de l'exercice budgétaire 1999, le législateur, eu égard au montant limité des sommes en cause par rapport aux masses budgétaires, n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles invoquées par les requérants

94-351 DC, 29 décembre 1994, Journal officiel du 30 décembre 1994, p. 18935, cons. 4 à 9, Rec. p. 140.

4. Considérant que les saisissants font valoir que l'article 34 de la loi déferée méconnaît l'article 6 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, en tant qu'il transfère le financement de charges permanentes de l'État au fonds de solidarité vieillesse ; qu'ils prétendent que la charge que représente le financement des majorations de pensions servies aux fonctionnaires de l'État retraités ayant élevé au moins trois enfants est une composante de la dette viagère ; qu'ils soutiennent que cet article constitue dans sa totalité un transfert de charges nuisant à la sincérité d'ensemble de la présentation du projet de loi de finances et ne permet pas la prise en compte de charges certaines ; qu'enfin dans leur mémoire en réplique ils allèguent des méconnaissances des règles d'affectation fixées par l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ;

5. Considérant que l'article 34 de la Constitution dispose : "... Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique" ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 : "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État..." ; que l'article 6 de ce texte inclut notamment dans les dépenses permanentes les dépenses de personnel ; que parmi ces dépenses, récapitulées dans le Titre III, figure le service des prestations sociales dues par l'État dont les pensions de retraite font partie ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 16 de la même ordonnance portant loi organique, le budget est constitué des comptes qui décrivent "toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'État" et que selon le premier alinéa de son article 18... "L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées à un compte unique, intitulé budget général", sous les réserves que cet article énumère ;

6. Considérant que le respect des règles d'unité et d'universalité budgétaires ainsi énoncées s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne

détermine pas ; qu'il en va ainsi notamment du financement des majorations de pensions, lesquelles constituent des prestations sociales légales dues par l'État à ses agents retraités ;

7. Considérant en outre que les règles énoncées ci-dessus s'appliquent aux budgets annexes, dont les dépenses d'exploitation suivent les mêmes règles que les dépenses ordinaires du budget, en vertu de l'article 21 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 1003-4 du code rural, le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) comporte en dépenses notamment les versements destinés au paiement par les caisses... "des prestations de l'assurance vieillesse des non-salariés agricoles..." ;

9. Considérant que, par suite, en prévoyant la prise en compte dans les dépenses du fonds de solidarité vieillesse d'une dépense à caractère permanent incombant au budget annexe des prestations sociales agricoles, l'article 34 de la loi déferée a méconnu le principe d'universalité susvisé.

82-154 DC, 29 décembre 1982, Journal officiel du 30 décembre 1982, p. 3987 ; Rectificatif Journal officiel du 6 janvier 1983 Rectificatif : Rectificatif Journal officiel du 6 janvier 1983, cons. 21 à 23, Rec. p. 80

21. Considérant, en premier lieu, que le mécanisme des prélèvements sur recettes n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, comme il a été exposé ci-dessus, l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'État, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'État non plus qu'à occulter une charge ; que, si, dans le tableau d'équilibre inséré à l'article 40, ne figure que le montant des ressources totales de l'État diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction, alors surtout que l'article 40 renvoie expressément à l'état A ;

22. Considérant, en second lieu, que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ou des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'État et une dépense incombant à celui-ci ; qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État et qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'État ;

23. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de

justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges de l'État telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;

2001-448 DC, 25 juillet 2001, Journal officiel du 2 août 2001, p. 12490, cons. 22 à 25, Rec. p. 99

22. Considérant que l'article 7 définit les règles selon lesquelles les crédits ouverts par la loi de finances sont spécialisés et mis à la disposition des ministres ;

23. Considérant qu'en vertu dudit article, chacune des charges du budget de l'État fait l'objet d'une mission regroupant des crédits "relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères" ; que, conformément au troisième alinéa de l'article 43, les votes du Parlement portent sur les missions ; que, dès lors, afin d'assurer le respect de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que les "amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique", le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit à juste titre que "seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission", laquelle correspond, en vertu de l'article 47 de la loi organique, à une charge publique dans le cadre de l'examen des lois de finances ;

24. Considérant que le caractère interministériel éventuellement conféré par le Gouvernement à certaines missions est sans effet sur la conformité de ces dispositions à la Constitution, et en particulier aux règles de détermination des attributions des ministres qui résultent de ses articles 8, 20 et 21 ;

25. Considérant que, si les crédits sont votés par mission, ils "sont spécialisés par programme ou par dotation", au sein de chaque mission ; qu'aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7, "un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation" ; que, toutefois, deux missions regrouperont des crédits par dotation, pour la mise en oeuvre d'actions ne pouvant donner lieu à la définition d'objectifs ; qu'en particulier, le troisième alinéa du I de l'article 7 prévoit qu'"une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations" ; que ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ;

2003-489 DC, 29 décembre 2003, Journal officiel du 31 décembre 2003, p. 22636, cons. 3 à 5, Rec. p. 487

3. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée, rendu applicable à compter du 1er janvier 2002 par son article 65 : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; que, s'agissant de la loi de finances de l'année, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre ;

4. Considérant que les prévisions critiquées doivent être appréciées au regard des informations disponibles à la date du dépôt et de l'adoption du texte dont est issue la loi déferée et compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation ; qu'il ne ressort des éléments soumis au Conseil constitutionnel ni que l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut retenue pour 2004, ni que le déficit budgétaire prévu soient entachés d'une erreur manifeste ;

5. Considérant qu'il ne ressort pas non plus des éléments soumis au Conseil constitutionnel que le Gouvernement ait dissimulé au Parlement des engagements souscrits auprès des institutions communautaires de nature à remettre en cause les prévisions figurant dans la loi de finances pour 2004

2009-585 DC, 6 août 2009, Journal officiel du 11 août 2009, p. 13315, texte n°3, cons. 2, Rec. p. 159

2. Considérant que, conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère ; que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose que : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre de l'exactitude des comptes

2009-599 DC, 29 décembre 2009, Journal officiel du 31 décembre 2009, p. 22995, texte n°3, cons. 6 et 7, Rec. p. 218

7. Considérant, d'une part, qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés ; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles ; que, d'autre part, l'indication jointe au projet de loi de finances du taux de mise en réserve pour les crédits limitatifs répond aux dispositions de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001 susvisée



Corinne DELON-DESMOULIN
Maître de conférences de droit public
Directrice du master Management public
Université de Haute-Bretagne
Cress-Lessor

Petit état des lieux pour un grand principe : l'annualité budgétaire

Les principes budgétaires constituent le fondement de la présentation de la loi de finances. Ces principes sont indispensables car ils permettent également d'assurer la bonne gestion, la sécurité et la transparence du budget. Ils sont également un élément essentiel au contrôle démocratique des comptes.

En France, quatre principes classiques régissent le budget de l'Etat : l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité. Si certains d'entre eux ont été affirmés dès la Révolution, ils n'ont pu être réellement mis en place qu'à partir de la Restauration, lorsque les grands principes du régime parlementaire ont été posés. Ils étaient définis par l'ordonnance de 1959, ils sont conservés avec la loi organique du premier août 2001.

Pour autant, les principes classiques se sont révélés insuffisants car, dans une période récente, de nouveaux principes ont été affirmés par les textes ou consacrés par la jurisprudence. Fondés sur les concepts de transparence ou de sincérité, ces « nouveaux principes » sont spécifiques car les atteintes et les dérogations sont impossibles à définir. Alors que les principes classiques sont essentiellement relatifs au mode de présentation du budget et à son contenu, les nouveaux principes accompagnent et renforcent la démocratie budgétaire et financière.

Historiquement, le principe d'annualité budgétaire est le plus ancien des principes budgétaires ; il découle d'un principe fondamental, celui du consentement à l'impôt affirmé dès le 17 juin 1789 par les révolutionnaires. Même s'il fut souvent critiqué et contesté, le principe d'annualité a défié le temps. Pourtant, ce principe semble remis en question depuis quelques années au profit, notamment, d'une vision pluriannuelle du budget de l'Etat.

L'ANNUALITÉ, UN PRINCIPE BUDGÉTAIRE QUI DÉFIE LE TEMPS

En France, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Par conséquent, le budget s'exécute du 1^{er} janvier au 31 décembre. Cette règle est énoncée par l'article premier de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 qui précise que l'exercice s'étend sur une année civile. Le principe d'annualité s'applique à l'autorisation, il a donc un fondement politique. Il s'applique aussi à l'exécution budgétaire et constitue une contrainte administrative.

L'annualité de l'autorisation, le fondement politique

Le budget de l'Etat est soumis au principe d'annualité mais également à celui de l'antériorité budgétaire. Dès lors, en vertu de la

Constitution (1), le Parlement dispose de peu de temps pour se prononcer sur la loi de finances puisqu'elle doit être adoptée avant le début de l'exercice auquel elle s'applique. Lorsque cette dernière n'est pas adoptée pour le 1^{er} janvier, différents systèmes sont ou ont été prévus. Ainsi en est-il du retard d'horloge, pour masquer un court retard, on suspend artificiellement le cours du temps en « arrêtant les pendules » (2). Une autre technique consiste à utiliser les douzièmes provisoires : le Parlement renouvelle mensuellement l'autorisation d'engager les dépenses et de percevoir les recettes sur la base du douzième du budget précédent. Utilisé en France jusqu'en 1956 (car à partir de la fin du XIX^e siècle, pratiquement tous les budgets ont été adoptés en retard), le système des douzièmes est encore utilisable dans le cadre de la procédure budgétaire européenne (3). Aujourd'hui, en France, c'est une procédure spécifique qui est prévue par la Constitution (4). Elle a été mise en œuvre à deux reprises : en 1962, après la dissolution de l'Assemblée nationale par le chef de l'Etat, et, en 1980, en raison de la déclaration de non-conformité de la loi de finances à la Constitution par le Conseil constitutionnel (5). L'article 45 de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances reprend de façon pratiquement identique la procédure provisoire tout en envisageant désormais l'hypothèse d'une loi de finances déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel. Il s'agit de procéder alors au vote d'un projet de loi spéciale permettant de percevoir les impôts existants. Le respect de l'annualité est tout aussi contraignant lors de la phase d'exécution.

L'annualité de l'exécution, la contrainte administrative

Le principe d'annualité implique également des contraintes pesant vis-à-vis du pouvoir exécutif. En effet, l'annualité de l'exécution pose la question du rattachement comptable d'une opération lorsqu'elle s'étale sur plusieurs années. Ce point est important car il conditionne la sincérité de l'exécution budgétaire. En jouant à la marge, il est possible de changer le résultat de l'exécution en minorant le déficit, en gardant de l'argent pour l'année suivante, etc. Deux systèmes s'opposent : l'exercice et la gestion. Le premier correspond à un rattachement juridique des opérations : on impute les opérations sur la loi de finances en vertu de

(1) Article 47.

(2) Cette technique était surtout utilisée sous les III^e et IV^e Républiques quand le retard était faible.

(3) Article 315 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(4) Article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(5) Décisions n^{os} 79-110 DC et 79-111 DC du Conseil constitutionnel des 24 et 30 décembre 1979.

La possibilité de modifier la prévision annuelle

laquelle elles ont été autorisées. Ce système a l'avantage de permettre une bonne comparaison entre les prévisions et les réalisations, mais il s'avère difficile de fermer les comptes.

Le second système, celui de la gestion, implique un rattachement matériel des opérations à l'année où elles sont soldées, au fur et à mesure de leur paiement ou de leur encaissement. Le système de la gestion permet une vue plus exacte des flux de trésorerie et une clôture des comptes plus rapide. Néanmoins, les opérations enregistrées ne correspondent plus à un seul budget mais à plusieurs budgets et l'on ne peut pas avoir une vue d'ensemble de l'exécution d'un budget par rapport à l'autorisation initiale.

En France, la LOLF prévoit un système différent en fonction de l'objectif comptable recherché : on aboutit à trois comptabilités différentes. Ainsi, l'article 27 de la LOLF établit une distinction entre la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale de l'Etat et une troisième comptabilité proche de la comptabilité analytique.

La comptabilité budgétaire est établie selon le système de la gestion (6). En application de cette comptabilité, les recettes sont comptabilisées sur le budget qui correspond à l'année de leur encaissement et les dépenses sont comptabilisées sur le budget qui correspond à l'année de leur paiement. La LOLF prévoit néanmoins une période complémentaire de vingt jours afin que les comptes se rapprochent de l'exercice annuel : il est donc possible de comptabiliser des recettes et des dépenses jusqu'au 20 janvier de l'année suivant l'exécution. Par ailleurs, l'article 9 de la LOLF prévoit que certaines dépenses peuvent être engagées par anticipation avant qu'elles soient autorisées (cela doit être prévu par la loi de finances). Ce mécanisme s'applique notamment à certaines dépenses militaires...

Par contre, la comptabilité générale de l'Etat est basée sur la comptabilité d'exercice appelée aussi constatation des droits et des obligations (7). Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent et quelle que soit leur date de paiement ou d'encaissement. L'utilisation du système de l'exercice doit permettre le contrôle de gestion en retraçant les flux financiers mais également d'apprécier le patrimoine de l'Etat par l'établissement d'un bilan semblable à celui qui est élaboré pour les entreprises.

Enfin, la mise en œuvre de la LOLF implique également l'établissement d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. On se rapproche ici d'une comptabilité analytique.

Si le principe d'annualité se justifiait encore pleinement par son fondement politique, il a rapidement constitué un carcan en matière administrative et, depuis la III^e République, il a été tenté à plusieurs reprises d'élargir la période annuelle. Cela pose la question de la pertinence et de l'actualité de ce principe.

L'ANNUALITÉ DU BUDGET, TOUJOURS D'ACTUALITÉ ?

A côté des aménagements traditionnellement admis et qui donnent une certaine souplesse dans la mise en œuvre du principe, de nouvelles techniques pluriannuelles se sont développées, lesquelles semblent remettre en cause de manière plus profonde le principe d'annualité budgétaire. Malgré tout, l'annualité reste une préoccupation essentielle même si des aménagements sont indispensables et si la programmation est devenue aussi bien une priorité qu'une obligation.

Des aménagements indispensables

Certaines dispositions permettent de modifier les prévisions en cours d'année ou de dépasser le cadre étroit de l'année budgétaire. Ces assouplissements sont indispensables pour permettre la gestion du budget.

La prévision annuelle peut être modifiée en cours d'année par une loi de finances rectificative ou par un règlement tel qu'un décret d'avance, un arrêté de report ou un décret d'annulation.

Le décret d'avance (8) est un procédé ancien créé par une loi du 25 mars 1817 puis repris sous les III^e et IV^e Républiques : le Gouvernement a la possibilité d'ouvrir en cours d'année, par voie réglementaire, des crédits additionnels à ceux prévus par la loi de finances. Le système est différent en fonction de la nature des crédits et ces décrets doivent être ratifiés par une loi de finances rectificatives car il s'agit d'une avance. La législation distingue deux procédures : si le décret d'avance est pris « en cas d'urgence », le volume est limité à 1 % des crédits initiaux de la loi de finances de l'année et cela ne doit pas aboutir à une remise en cause de l'équilibre de la dernière loi de finances. En conséquence, le décret d'avance doit annuler d'autres crédits, ou utiliser des recettes supplémentaires. L'avis des commissions des finances des assemblées parlementaires ainsi que celui du Conseil d'Etat est requis.

Le décret d'avance est également utilisé « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». Il est possible dans ce cas de modifier l'équilibre par un décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat après information des commissions des finances. Dans ce cas, la ratification législative doit intervenir au plus vite.

La prévision annuelle est également remise en question par les arrêtés de report. Ce système permet de reporter sur l'année $n + 1$ les crédits de l'année n qui n'ont pas été utilisés. En principe, cela doit être impossible, mais une annulation systématique des crédits inutilisés comporte des inconvénients en raison de l'impossibilité de gestion pluriannuelle, d'une surconsommation des crédits en fin d'année et des éventuelles mises en réserves occultes. Il faut donc prévoir des dérogations. A cet égard, la loi organique de 2001 instaure un système assez complexe.

Globalement, les reports doivent intervenir avant le 31 mars et les conditions sont assez souples, à l'exception des dépenses de personnel.

Enfin, le décret d'annulation (9) est pris en cours d'année par le ministre des Finances, pour des crédits devenus sans objet en raison d'un excès dans les prévisions ou par survenance d'événements imprévus.

A cet égard, la loi organique relative aux lois de finances codifie la régulation budgétaire et renforce le contrôle parlementaire sur les annulations. Ainsi, le Premier ministre prend des décrets d'annulation pour les crédits devenus sans objet mais également pour « prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ». Enfin, avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis aux commissions compétentes du Parlement.

Il est également possible de dépasser le cadre de la prévision annuelle.

Le dépassement du cadre de la prévision annuelle

Le cadre de la prévision annuelle peut être dépassé par l'utilisation des crédits dissociés. Ce mécanisme permet d'établir une distinction entre les crédits programmés, c'est-à-dire les autorisations d'engagement et les crédits qui seront utilisés lors de l'année d'exécution, lesquels sont dénommés crédits de paiement.

Prévues par l'article 8 de la LOLF, les autorisations d'engagement (autrefois dénommées autorisations de programme) constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés

(6) Article 28 de la LOLF.

(7) Article 30 de la LOLF.

(8) Article 13 de la LOLF.

(9) Article 14 de la LOLF.

à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi de finances. En application de la LOLF, elles ne sont plus valables sans limitation de durée, mais elles peuvent être facilement reportées. L'utilisation de crédits dissociés permet au Parlement d'autoriser l'Administration à engager des investissements qui s'étalent sur plusieurs années. Chaque année, le Parlement se prononce sur une partie de la dépense, une fraction de l'autorisation d'engagement, que l'on appelle « crédit de paiement » (l'appellation demeure inchangée avec la LOLF). Dès lors, pour connaître les investissements effectivement prévus pour une année, il faut se référer aux crédits de paiement.

Le crédit dissocié permet une action à long terme sans remettre en cause l'autorisation initiale et constitue une sécurité pour les créanciers de l'Etat. Il s'agit d'un système qui est aussi utilisé dans d'autres budgets, comme pour le budget européen, sous les appellations de « crédits d'engagement » et « crédits de paiement ». Malgré ces aménagements, le principe d'annualité subit fréquemment des critiques qui se traduisent par une remise en cause de son caractère indispensable.

Vers une remise en cause de l'annualité budgétaire

La volonté de performance et la nécessité de maîtriser tant la dette que les déficits budgétaires ont abouti à l'adoption de deux dispositifs nouveaux, le premier résulte du droit de l'Union européenne et le second de la révision constitutionnelle de 2008.

La remise en cause européenne : le programme de stabilité.

La volonté européenne de rationaliser les investissements, mais également d'aboutir à une convergence des politiques budgétaires des Etats membres de la zone euro a nécessité un renforcement de la programmation des dépenses publiques. Cela s'est traduit notamment par l'élaboration d'un programme pluriannuel des finances publiques communiqué au Parlement chaque année dans le rapport économique, social et financier, comme cela est prévu par l'article 50 de la LOLF. Le programme pluriannuel est une esquisse du programme de stabilité français. Instrument de la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro qui regroupe les ministres des Finances de la zone euro et la Banque centrale européenne, le programme de stabilité est présenté annuellement par chaque Etat membre de la zone euro (10), il s'agit d'un des dispositifs du « pacte de stabilité et de croissance » adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 (11).

Cette information consacrée à l'évolution pluriannuelle des finances publiques est désormais complétée par un engagement pluriannuel intégré dans la loi de programmation des finances publiques.

La remise en cause nationale : la loi de programmation des finances publiques

Ces lois de programmation ont été instituées à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : l'article 34 de la Constitution dispose désormais que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Avec cette réforme, la France s'inscrit dans la lignée des pays européens qui ont mis en place des stratégies de pluriannualité depuis plusieurs années, parfois comme le Royaume-Uni ou la Suède. Au Royaume-Uni, la pluriannualité a été mise en œuvre depuis 1998 et de façon très originale puisque tous les deux ans, le ministère de l'Economie et des finances (Treasury) établit une programmation pour trois ans des dépenses publiques (Spending Review) en fonction des prévisions d'évolution de recettes. Une trajectoire des dépenses est alors établie sur la durée du cycle économique. C'est le ministère de l'Economie

et des Finances qui fixe lui-même le début et la fin du cycle économique (12). Enfin, au Royaume-Uni, certaines dépenses sont programmées par ministère pour une période de trois ans. Ces dépenses-là, appelées Departmental Expenditure Limits (DEL), sont plafonnées et représentent environ 60 % des dépenses. Les autres dépenses, Annually Managed Expenditures (AME), restent annuelles. Ce sont celles qui sont difficilement programmables ou qui ne peuvent être attribuées à un ministère en particulier, comme les transferts sociaux, les transferts aux collectivités locales ou encore la charge de la dette (13).

En France, le système est beaucoup moins complexe que de l'autre côté de la Manche. La loi de programmation des finances publiques est une loi ordinaire (et non une loi de finances) et elle est présentée en même temps que le projet de loi de finances. Par ce moyen, le Parlement est engagé à valider une stratégie nationale pour les finances publiques, lesquelles comprennent à la fois l'Etat, la Sécurité sociale et les autres administrations sociales et les collectivités territoriales. Par ailleurs, depuis la préparation du budget 2009, l'exécutif s'engage sur un véritable budget pluriannuel (sur quatre ans) justement intégré dans la loi de programmation des finances publiques.

La loi de programmation détermine ainsi l'évolution détaillée des dépenses de l'Etat sur trois ans et fixe des plafonds de dépenses lesquels sont modifiables à partir de la deuxième année. Sans porter atteinte au principe de l'annualité de la loi de finances, cette nouvelle loi doit permettre de mettre un terme au déficit de mise en perspective de la politique budgétaire et des orientations stratégiques du Gouvernement à moyen terme, ce que le sénateur Lambert dénonçait en octobre 2000 avec un certain humour en la qualifiant de « myopie budgétaire ».

Toutefois, cette programmation pluriannuelle des finances publiques a rapidement montré ses faiblesses avec la crise économique de l'automne 2008. Comment, en effet, mettre sérieusement en perspective un budget sur plusieurs années alors qu'il est difficile de connaître la situation économique et donc budgétaire à six mois ? Ainsi, à la fin de l'année 2008, le déficit prévisionnel pour l'exercice 2009 était de 67 milliards d'euros pour finalement atteindre plus de 143 milliards d'euros ! Alors, faut-il conserver ou écarter le principe d'annualité ? Cette question n'est pas chose nouvelle puisqu'elle se posait déjà au milieu des années 1950 : « Etablir la prévision relative aux dépenses et aux recettes publiques pour une période de douze mois est chose délicate. Que d'événements insoupçonnables peuvent surgir au cours d'une année : la paix ou la guerre, la stabilité économique ou des fluctuations, des cataclysmes de la nature ou simplement des récoltes déficitaires ou excédentaires affectant profondément l'équilibre des prix et conduisant au fléchissement de la monnaie » (14). Henri Laufenburger conclut ainsi, préconisant la sagesse : « La prudence commande de ne pas dépasser la période de douze mois pour les évaluations des dépenses et, corrélativement, des recettes » (15).

La solution française actuelle semble à la fois pragmatique et prudente. Si la projection pluriannuelle est désormais nécessaire pour une bonne gestion des finances publiques, il paraît indispensable de conserver le principe d'une autorisation et d'une prévision annuelles des recettes et des dépenses. L'annualité budgétaire reste ainsi d'une grande actualité.

(10) Il est appelé programme de convergence pour les Etats non membres de la zone euro.

(11) Le pacte de stabilité a été adopté à la suite de l'article 104 TCE (126 TFUE) et du protocole n° 20 issu du traité sur l'Union européenne de 1992.

(12) Le cycle actuel a débuté en 2008, le précédent ayant couvert la période 1997-2007.

(13) Voir le rapport d'A. Lambert et de D. Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », ministère du Budget et de la Réforme budgétaire, Paris, La Documentation française, 2006 ainsi que la partie sur le Royaume-Uni de l'ouvrage dirigé par G. Orsoni, « Les finances publiques en Europe », coll. Finances publiques, Paris, Economica, 2007.

(14) H. Laufenburger, « Théorie économique et psychologique des finances publiques », tome 1 du « Traité d'économie et de législation financières », Paris, Sirey, 1956, p. 39.

(15) *Idem*.

L
me
pris

Selon
par l'
Etat
mên
que-
obje
lecti
mat
prop
nac
rem
cièr
tels
bor

A p
nisc
tèr
gè
l'in
de
rat
cie
pu
ce
se
l'c

Pr
qu
Fc
on
nd
m
L
St
fi
r

BENETEAU (J.), La remise en cause du principe de l'annualité budgétaire, Thèse Aix en Provence, Conclusions, (Extraits).

« Le débat d'orientation "des finances publiques" est toujours un moment important, car il permet de débattre le fond des orientations, au-delà des détails techniques. Il recouvre aujourd'hui une importance encore plus grande, car j'ai l'honneur de vous transmettre, pour la première fois dans l'histoire des finances publiques de notre pays, les plafonds de dépenses par mission non pas pour l'année prochaine une avancée majeure pour [...] l'Etat ».

Ainsi débutait en juillet 2008 la déclaration préalable au débat d'orientation des finances publiques d'Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, devant l'Assemblée nationale¹. Cette annonce a été concrétisée par la présentation le 26 septembre 2008 du premier projet de loi de programmation des finances publiques, nouvelle catégorie de loi créée à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le projet de loi fixe, pour la période 2009-2012, les « objectifs généraux de finances publiques »² et contient la programmation du redressement des comptes publics sur la période 2009-2012, ainsi que celle de la dette publique, au regard des engagements européens de la France. Cette stratégie globale pluriannuelle de maîtrise des finances publiques est complétée par la détermination d'une norme annuelle d'évolution des dépenses de l'Etat pour la période 2009-2012³, et surtout par un plafonnement par mission, pour chacune des années 2009, 2010 et 2011, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

Cette métamorphose du système budgétaire français a été rapide, bien qu'elle soit le fruit d'une évolution lente. Elle a eu pour déclencheur la publication en 2007 d'un rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques par l'Inspection générale des finances⁴. Elle s'inscrit dans une tendance généralisée dans les pays de l'OCDE à l'amélioration de la gestion publique et à la maîtrise des finances publiques, mais doit beaucoup à l'impulsion donnée par l'Union européenne. Le

1 Assemblée nationale, Séance du mardi 15 juillet 2008.

2 *Projet loi de programmation des fin. pub. Pour 2009-2012.*

3 La progression annuelle des dépenses de l'Etat n'excède pas, au cours de la période l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation. *Ibid.*, article 4. [...].

4 H. GUILLAUME (Dir.), Inspection générale des finances, *Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques*, *op. cit.*

5 Le Professeur Bouvier a considéré en ce sens que « le dispositif ne remet pas en question le principe d'annualité budgétaire puisque des lois de finances annuelles, qui seules détiennent une valeur contraignante, continuent à être votées par le Parlement à l'automne ». [*in*],

« *Programmation pluriannuelle et équilibre des finances publiques : les conditions du succès* », *op. cit.*, p.6.

6 A. PHILIP, *La démocratie industrielle*, *op. cit.*, p. 236.

7 D. DEROUSSIN, « Le droit romain a-t-il connu des principes ? », in S. CAUDAL, (Dir.), *Les principes en droit*, *op. cit.*, p. 129.

développement de la pluriannualité dans les pays européens est dû principalement à la discipline budgétaire imposée par l'Union européenne. L'harmonisation des systèmes budgétaires des pays de l'Union européenne tend d'ailleurs à s'opérer autour du mécanisme européen du cadre financier pluriannuel.

Cependant, si la réforme opérée en 2008 constitue une avancée considérable, il convient de la relativiser. Le principe de l'annualité budgétaire est toujours le principe. En effet, la nécessité de dépasser le cadre annuel est constamment réaffirmée, mais la pluriannualité est systématiquement inscrite dans des textes dépourvus de toute valeur normative. L'exposé des motifs du projet de loi de programmation des finances publiques en est à nouveau une illustration : « il s'agit cependant d'un projet de loi de programmation, qui préserve les domaines respectifs des lois de finances et de financement de la sécurité sociale annuelles : le législateur financier et le législateur financier social conservent leurs prérogatives, de même que le législateur ordinaire ». Ainsi, l'annualité budgétaire fait toujours obstacle à la pleine effectivité de la pluriannualité budgétaire.

André Philip écrivait en 1955 qu'« une réforme ici conditionne tout : la suppression de l'annualité budgétaire ». Pour notre part, nous considérons *a minima* qu'une réforme conditionne tout : l'abandon du principe de l'annualité budgétaire. En d'autres termes, l'annualité budgétaire ne doit plus être le principe, [...car le terme contient l'idée de primauté⁷. Cependant, le principe d'annualité ne doit pas être remplacé par un principe de pluriannualité. La pluriannualité n'est pas une fin, mais un moyen de satisfaire aux objectifs actuels d'amélioration de la gestion publique et de maîtrise des finances publiques, comme elle était un moyen en d'autres temps d'aider l'Etat à remplir sa fonction de maître d'œuvre de grands travaux. Elle ne doit pas être érigée en principe. Pluriannualité et annualité budgétaire doivent pouvoir désormais cohabiter, [...] sans que l'annualité n'ait l'ascendant sur la pluriannualité, et *vice versa*.

Chacune de ces règles - ou modalités budgétaires - doit respecter le domaine de l'autre. Un nouveau principe doit alors apparaître, ou plus précisément réapparaître puisqu'il a lui-même contribué à la consécration du principe de l'annualité budgétaire : le principe de périodicité du contrôle, issu lui-même du principe du consentement à l'impôt. Le cadre annuel ne permet plus à lui seul de satisfaire à cette fonction de contrôle. Le contrôle doit désormais être *infra*-annuel, annuel et pluriannuel : permanent, ou continu.

Une telle évolution passe par la désacralisation préalable de l'année, considérée encore aujourd'hui, certainement par habitude, comme le cadre temporel naturel du budget. Les récentes évolutions du droit budgétaire montrent que ce travail a débuté. [...] L'abandon du principe ne dépend aujourd'hui que d'une volonté politique.

Pour le principe de sincérité budgétaire

Jean-Pierre CAMBY

Directeur adjoint des services de l'Assemblée Nationale

Qu'est-ce que la sincérité ? C'est un comportement. C'est ce que nous apprend l'étymologie : le fait de présenter un produit qui n'est pas altéré, un miel *sine cera*, sans cire. Si la sincérité est une qualité qui s'applique au produit fini, elle implique cependant une appréciation de l'intention de son auteur, ou du moins de sa conduite. Peut-elle être un principe budgétaire ?

Comme d'autres concepts, eux aussi investis d'une portée juridique : la bonne foi, le principe de précaution, l'intelligibilité de la loi, etc., la sincérité ne détermine pas une règle de présentation ou de contenu obligée, ce qui la distingue des autres principes budgétaires, lesquels ont mécaniquement, des incidences concrètes : l'équilibre impose la présence en loi de finances initiale et rectificative de l'article d'équilibre, lequel commande la structure du débat, l'unité postule que tout le projet, y compris ses annexes, soit présenté dans un texte unique, l'universalité implique une présentation non contractée des recettes et des dépenses et une limitation des affectations, etc. À l'inverse, la sincérité n'impose pas une obligation de faire, mais emporte seulement la formulation d'interdits, élément qui se trouve aussi bien dans les autres principes budgétaires, mais, à l'inverse de ceux-ci, elle ne met aucune obligation positive à la charge du Gouvernement ou du Parlement. Le Conseil constitutionnel n'affirme pas autre chose lorsqu'il considère que « la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ». Empruntant ainsi à la casuistique, la recherche de la sincérité est bien la recherche d'une « absence d'intention », appréciation qui relève davantage de la démarche du juge pénal que des méthodes habituelles du contrôle de constitutionnalité. Est-il possible d'appliquer au Gouvernement un critère comportemental tiré de la psychologie individuelle, ou, autrement dit, un critère moral ⁽¹⁾ ?

Par ailleurs, la sincérité se distingue de tous les autres principes budgétaires par la complexité des éléments qu'elle met en jeu : l'unité, l'annualité, l'universalité, la spécialité et l'équilibre renvoient tous à des notions simples. Même si la réalité est beaucoup plus complexe, les exceptions existant dans tous les cas, la pérennité de l'affirmation de ces principes s'explique par la simplicité des règles qu'ils édictent ⁽²⁾. À l'inverse, l'appréciation de la sincérité renvoie à des considérations plus techniques : celle de la traduction comptable d'opérations, celle des chiffrages d'estimations de recettes, celle du coût « réel » de dépenses à venir, celle de l'absence de détournement dans l'utilisation des procédures dérogatoires, celle de la distinction entre recettes fiscales et opérations de trésorerie, etc.

La notion de sincérité, au surplus, n'est pas propre au droit budgétaire, mais elle est largement empruntée au droit des sociétés, qui conduit à apprécier la sincérité de leurs comptes – sanctionnée au plan pénal. L'article 123-14 du Code de commerce impose cette obligation aux entreprises. La Cour des comptes statue sur la « régularité et la sincérité des comptes des entreprises publiques » (article L. 135-3 du C.J.F.) ou des régimes de Sécurité sociale (article L.O. 132-2-1 du même code).

On pourrait donc soutenir que la sincérité n'est pas un principe budgétaire au sens juridique du terme, mais seulement au sens courant du vocable : il tiendrait davantage d'une éthique, inspiré d'autres sources que celles qui régissent le budget de l'État, qui ne lui sont pas transposables, de portée imprécise, et renvoyant, au moins partiellement, à une analyse comptable ou technique qui ne peut suivre les méthodes habituelles du contrôle de constitutionnalité. L'affirmation du principe serait ainsi destinée à mieux en masquer l'impossible application par le juge, singulièrement le juge constitutionnel, qui serait ainsi un principe à forte potentialité, mais entaché d'une faible portée pratique.

De tels éléments divergent pourtant avec la démarche volontariste du législateur organique en 2001 et, antérieurement, du juge constitutionnel, qui ont situé le principe à un niveau extrêmement élevé de la hiérarchie des normes, comme en atteste, en dernier lieu, la décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 (loi de règlement 2005) :

« Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : "Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la

durée"; que son article 15 dispose que : "La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration"; qu'il résulte de ces dispositions que les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère;

Considérant que l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée rappelle ce principe, en précisant que la sincérité des lois de finances "s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler"; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes». Un écartage dans la Déclaration des droits de l'homme, une intégration dans la loi organique, contrastent-ils ainsi avec de trop faibles « résultats » ?

La réalité paraît plus nuancée: les espérances sont fortes, mais la jurisprudence, si elle demeure modérée, a cependant un effet correctif et pédagogique évident, à condition de ne pas attribuer à ce principe une portée économique d'ensemble.

I. – LA PEAU DE CHAGRIN

Certes, la peau de chagrin se réduit, mais, comme le veut la logique suivie par Balzac, cette restriction entraîne des effets évidents: la réalisation progressive des objectifs poursuivis.

A. Une portée potentielle très large

Inscrit à l'article 32 de la LOLF, le principe de sincérité budgétaire n'est pas nouveau. Il n'en est pas moins inédit au plan législatif. Il a d'abord été dégagé par la jurisprudence avant d'être érigé au rang de principe. Pendant des années, le thème avait fait l'objet de critiques devant le Conseil constitutionnel, par exemple en 1973, au sujet des dégrèvements et remboursements d'impôts déduits des montants figurant dans l'article d'équilibre, ou en 1983 où étaient évoqués des débudgétisations de l'ordre de 20 milliards de francs, des sous-évaluations de dépenses et des surévaluations de recettes et un déficit inférieur de 30 milliards de francs à la réalité. Mais ces évocations ne donnaient pas lieu à la reconnaissance d'un principe. La décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 ne fait référence, que d'une manière incidente, à la sincérité de l'article d'équilibre, dont « l'estimation de recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ne représente qu'un élément ». Ces débuts incertains correspondent donc à une lente, mais irréversible émergence.

Ce n'est que depuis la décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, confirmée par celle du 29 décembre 1993 (n° 93-330 DC), que le Conseil constitutionnel répond nettement aux griefs tirés de l'insincérité de la loi de finances. La première de ces décisions rejette un grief tiré du calendrier des recettes attendues d'opérations de privatisation en jugeant que la « sincérité » des chiffres – évaluatifs – n'est pas méconnue. La seconde admet que l'opération de rachat par l'État de la dette contractée par l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts ne porte pas atteinte à la sincérité budgétaire. À partir du moment où l'argument fut admis, sa formulation, dans les débats parlementaires, les travaux de la Cour des comptes comme dans les saisines adressées au Conseil constitutionnel, allait devenir beaucoup plus fréquente. Par exemple, les requêtes sur les lois de finances initiales pour 1995 (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994)⁽³⁾, 1997, 2001 (décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000), ou 2002 (décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001) s'ouvrent par des mises en cause de la sincérité d'ensemble du projet. Ces mises en cause peuvent être classées en deux catégories :

– l'irréalisme des prévisions chiffrées du texte, que soulignent des surévaluations de recettes, des sous-estimations de dépenses, des débudgétisations ou des redéploiements. Ce premier grief d'insincérité est difficile à caractériser: « le débat de constitutionnalité ne peut tourner au débat d'expert [...], le Conseil constitutionnel ne saurait se substituer aux organismes de prévision »⁽⁴⁾. Au moment où la loi est votée, les prévisions de recettes sont marquées d'incertitudes, et certaines opérations de dépenses n'apparaîtront qu'en gestion, notamment financées dans le cadre de la régulation. S'agissant de la loi de finances initiale, la sincérité s'applique ainsi à des prévisions, des plafonds de dépenses, et s'apparente à une estimation du futur. En outre, de simples erreurs matérielles, involontaires et d'un montant limité ne peuvent affecter la sincérité du texte⁽⁵⁾ ;

- l'usage jugé abusif d'une technique, aboutissant à une présentation faussée de données essentielles à la formation de l'équilibre budgétaire. Ce second cas de figure présente un risque beaucoup plus évident de censure. Celle-ci toucherait alors la totalité de la loi de finances.

La sincérité apparaît donc comme un principe de plein rang du droit budgétaire⁽⁶⁾ incontestablement dégagé par la jurisprudence. La loi organique ne fait donc que conforter cette jurisprudence, en l'inscrivant de manière inédite à l'article 32 s'agissant des ressources et des charges de l'État, à l'article 27 s'agissant de la comptabilité ouvrant le champ à un nouvel essor du contentieux (voir par exemple les décisions n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 ; n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 et n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009), amplifié par une mission nouvelle confiée à la Cour des comptes : « la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées » (5° de l'article 58 de la LOLF). Ce même principe est d'ailleurs conforté par son application aux lois de financement de la Sécurité sociale⁶. L'article 32 de la LOLF apporte cependant une précision supplémentaire quant à l'appréciation de la sincérité au regard « des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Le Conseil constitutionnel, dans la décision du 25 juillet 2001, avait tiré de cette formule une conséquence concrète : s'agissant des lois de finances, la sincérité est simplement « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre », donc elle donnera toujours lieu à une appréciation générale. En revanche, l'appréciation est plus stricte s'agissant des lois de règlement où la sincérité « s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ». À la lecture de cette décision, le principe de sincérité budgétaire connaît trois types d'exigence :

- s'agissant des prévisions de recettes et de dépenses, il implique que les données soumises au Parlement soient raisonnables et ne marquent pas de volonté de dissimulation. C'est aux saisissants qui invoquent une telle volonté qu'incombe la charge de la preuve, laquelle peut s'appuyer sur des déclarations publiques, des évolutions prévisibles, des notes de conjoncture, etc., dont l'appréciation contentieuse est difficile ;
- s'agissant de procédures d'affectation de recettes ou d'opérations financières, et plus généralement d'inscriptions budgétaires s'ajoute l'absence de détournement de l'objet de ces procédures, qui ne peuvent par exemple, avoir pour finalité réelle de minorer le déficit budgétaire ou de contracter des recettes et des dépenses ; un grief est donc souvent adressé aux opérations de trésorerie ;
- enfin, la sincérité impose en outre une « vérité des comptes » *ex post*, s'agissant des lois de règlement.

B. Une application nécessairement réaliste

Cette affirmation a été confortée, notamment avec la décision précitée n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 portant sur la loi de règlement de 2005, où la logique de la comptabilité de caisse pouvait encore expliquer certaines pratiques⁽⁷⁾. Dans cette décision, la dernière rendue sous l'empire de l'ordonnance portant loi organique de 1959, étaient en cause, au titre de la sincérité, les décrets d'avance pour les Opex (421 millions d'euros) et l'hébergement d'urgence (149 millions d'euros), le fait que la reprise de dette du BAPSA au profit du FFIPSA (2,5 milliards d'euros) était traité en opération de trésorerie et non en dépense budgétaire, les remboursements de la CADES au budget de l'État (3 milliards d'euros) traités comme recettes budgétaires et l'avance de 6,4 milliards d'euros, remboursée jusqu'au 5 janvier 2005, puis consentie à la même date pour 4,2 milliards d'euros à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole. Cette dernière opération, la plus délicate à apprécier au regard de la sincérité, était cependant rendue possible pendant la période complémentaire.

On peut constater que certaines des critiques étaient inopérantes : l'existence de décrets d'avance, dès lors que leur régularité est hors de cause, n'affecte pas la loi de règlement, mais la critique porte en fait sur les prévisions de dépenses de la loi de finances initiale : on ne peut faire jouer à la sincérité un rôle rétroactif, appréciant une situation économique ou budgétaire d'ensemble. La sincérité s'applique donc, *rationae temporis*, seulement au texte déféré : elle ne saurait remettre en cause les estimations faites pour un autre texte, ni conduire à une annulation du fait d'une annonce qui doit être prise en compte par un texte postérieur. Pour autant, la distinction, établie en 2001, entre le contrôle des lois initiale et rectificative, d'une part, et de la loi de règlement d'autre part, demeurait nettement affirmée. On s'attendait donc à une position ferme sur les lois de règlement, dès lors qu'entre en vigueur la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes.

Mais le Conseil n'a pas poursuivi la rigueur annoncée. Par la décision du 8 août 2009 (n° 2009-585 DC), portant sur la loi de règlement 2008, l'exactitude, indique-il « ne porte que sur le montant des encaissements et des décaissements opérés au cours de l'exercice budgétaire » et ne permet donc pas de sanctionner la qualification

retenue de certaines recettes, en l'espèce la présence des frais, pour dégrèvement au rang des dépenses non fiscales, alors qu'il s'agit d'une imposition de toutes natures. Pour autant, ce constat n'est pas resté sans suite.

S'il est donc illusoire de faire jouer au principe de sincérité un rôle d'arme absolue, consistant à en faire un instrument de mesure de la soutenabilité budgétaire, son invocation fait cependant progresser la présentation sincère des lois de finances.

II. – LES ILLUSIONS PERDUES

La sincérité ne peut jouer le rôle que certains tentent de lui attribuer : celui de la prise en compte minutieuse d'une réalité étendue à l'ensemble de l'équilibre. Elle ne peut servir à sanctionner, *ex post*, des prévisions nécessairement aléatoires. Mais une fois que le principe est ramené à sa dimension juridique, on ne peut que constater sa portée, notamment correctrice. La désaffectation pour le principe n'est-elle pas liée à une appréhension parfois erronée ?

A. Les motifs d'une désaffectation

Au premier rang de ceux-ci se trouve une banalisation de la notion, liée à un effet de mode : la sincérité ne fait-elle pas désormais partie du « juridiquement correct », comme il existe un « politiquement correct » ? Ainsi le Conseil vise-t-il la sincérité du débat parlementaire dans ses décisions du 21 avril 2005 (loi pour l'avenir de l'école), puis plus nettement du 13 octobre 2005⁽⁶⁾ à propos de la faculté ouverte, par l'article 118 du règlement de l'Assemblée nationale, à la conférence des Présidents, d'abréger le délai de dépôt des amendements sur les crédits des missions. Cette notion est également devenue une figure obligée des arguments d'introduction des requêtes, les griefs développés n'étant parfois présentés qu'à titre d'illustration.

Elle est donc un argument plus politique que juridique. Tel était le cas avec la saisine sur la loi de règlement de 2005, s'agissant du recours aux décrets d'avance : en fait, c'est l'insincérité de la loi de finances initiale qui était visée. Cette même démarche se retrouve à propos du grand emprunt avec la décision sur la loi de finances initiale pour 2010 (n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009) : « *les informations données par le Gouvernement en cours d'examen de la loi de finances sur les mesures envisagées d'un recours supplémentaire à l'emprunt, qui devront donner lieu à un projet de loi de finances rectificative en application de l'article 35 de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée, n'affectent pas la sincérité de la loi de finances initiale* ». D'ailleurs, si le gouvernement avait procédé différemment, il n'aurait pu respecter le droit de priorité de l'Assemblée nationale ou les conditions formelles d'examen du projet de loi de finances. Un événement survenu en cours de débat ne peut matériellement donner lieu à une modification substantielle du projet déposé ou débattu ; *a fortiori* est-ce le cas d'une mesure simplement annoncée.

Le caractère irrémédiable du grief, s'il était jugé opérant, joue naturellement contre lui, si le Conseil reconnaît l'insincérité de la loi de finances, la logique conduit alors à l'annulation de celle-ci, avec toutes les conséquences qui s'y attachent : la séparabilité n'est pas possible. L'atteinte à la sincérité ne permet pas de n'appliquer qu'une censure ponctuelle : c'est l'ensemble du texte qui est visé, le Conseil ne dispose pas du pouvoir de corriger un chiffre. Pour sortir de cette logique manichéenne, le Conseil a expérimenté une voie différente dans le seul cas où il a admis une atteinte à la sincérité : celle de l'insincérité à effet différé.

B. Un principe en veille ?

Avec la décision n° 96-395 DC du 30 décembre 1997, le Conseil a pour la première et jusqu'ici seule fois admis que l'irrégularité portant sur les fonds de concours représentait une « *atteinte [...] à la sincérité de la loi de finances* », sans pour autant annuler la loi votée, mais en exigeant du Gouvernement qu'il rectifie, dès le projet de loi suivant, cette irrégularité : « *[...] si la procédure de rattachement par voie de fonds de concours, pour ceux de ces crédits qui sont compris dans les recettes du budget général, conduit à affecter l'évaluation du déficit prévisionnel en loi de finances initiale, l'atteinte ainsi portée à la sincérité de la loi de finances ne conduit pas pour autant, en l'espèce, à déclarer la loi déferée contraire à la Constitution ; [...] les crédits relatifs aux fonds de concours visés par la présente requête seront dûment réintégrés, suivant les prescriptions de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, dans le budget général de l'État "dès le projet de loi de finances pour 1999" ; que, dans ces conditions, le grief invoqué ne peut être accueilli* ».

Cette décision atypique se traduit par une demande impérative de correction d'une insincérité, demande qui n'est pas restée sans suite. Elle doit cependant retenir l'attention parce qu'elle fait progresser la crédibilité des arguments tirés de l'insincérité de la loi de finances. La technique n'est pas différente de celle des réserves d'interprétation,

99

78

lesquelles, elles aussi, commandent une application future de la loi conforme aux exigences qui découlent de la décision. On formulera trois brèves remarques au soutien de la position adoptée par le Conseil : la première pour rappeler l'antériorité des textes et des pratiques en cause, qui constitue évidemment une gêne pour le contrôle de constitutionnalité *a priori*, la deuxième pour souligner que l'aspect de dissimulation volontaire que l'insincérité suppose fait ici défaut, au moins de la part d'un gouvernement qui reproduit des procédés habituels, la troisième pour souligner que le principe a bien une valeur de droit positif dans un sens souvent ignoré : il fait obstacle à un détournement des imputations budgétaires, en l'espèce celle des fonds de concours, que la LOLF a depuis lors strictement réglementé. Le principe de sincérité emporte bien, par rapport aux autres principes, un degré d'exigence supplémentaire : il sert à corriger des détournements de procédure.

Les deux dernières décisions rendues par le Conseil en la matière apparaîtront plus nuancées, mais elles ne sont pas pour autant dénuées d'effets. Celle du 29 décembre 2009 (n° 2009-599 DC) s'inscrit dans la ligne des précédents qui tendent à éviter que le contrôle de constitutionnalité ne se dégrade en débat sur les perspectives économiques. Ce refus d'apprécier des hypothèses, autrement que par une approche d'erreurs flagrantes, ne peut que conduire le Conseil à ne pas remettre en cause les évaluations de recettes, dès lors que sont respectées les prescriptions de la LOLF, notamment les règles d'annonce des utilisations des éventuels surplus de recettes et de mise en réserve des crédits dont les requérants estimaient qu'ils seraient utilisés pour financer des « besoins de crédits manifestement sous-estimés ».

Le Conseil rappelle que l'appréciation de la sincérité ne saurait lui faire jouer un rôle autre que celui de juge de la constitutionnalité : ce contrôle n'est pas assimilable à celui de la stricte conformité des évaluations aux besoins. Il ne peut être qu'un contrôle d'une dissimulation flagrante : « *Considérant, [...] qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, d'apprécier le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement votés; qu'à les supposer établies, les insuffisances dénoncées ne sont pas manifestement incompatibles avec les besoins prévisibles...* ».

Un débat sur les recettes conduit à une appréciation des prévisions, des taux de croissance et d'intérêt, des modèles économétriques, ce que le contrôle de constitutionnalité ne saurait retenir, en dehors d'une occultation de données ou de la fourniture de chiffrages erronés. La sincérité n'est alors que la poursuite des exigences, constamment rappelées par la jurisprudence, d'une nécessaire information complète du Parlement. Cette décision s'inscrit donc dans cette approche classique, qui assimile la sincérité au fait de ne pas dissimuler et d'assurer la bonne finalité des procédures : mises en réserve, affectation des éventuels surplus, etc. La comparaison parfois faite avec l'erreur manifeste d'appréciation en contentieux administratif ne peut être totale : ce n'est pas à proprement parler sur un acte que porte l'appréciation de la sincérité des recettes et des dépenses : c'est sur leur adéquation à la réalité. En revanche, cette appréciation comporte par rapport aux autres principes budgétaires un degré d'exigence supplémentaire en ce qui concerne la finalité des procédures.

La décision du 6 août 2009 (n° 2009-685 DC)⁽⁹⁾ relative à la loi de règlement des comptes et au rapport de gestion pour l'année 2008, représentait la première pleine application de l'article 27 de la loi organique. Cette décision peut paraître plus décevante, puisqu'elle porte sur la première loi de règlement appuyée sur une certification des comptes de l'État. Or, la Cour faisait apparaître douze réserves dont neuf qualifiées de « substantielles », notamment des reports de charges. Le Conseil n'approfondit pas le contrôle de la sous-dotation de certaines missions, ou les défauts d'inscription de certaines dépenses sur l'exercice concerné : si le contrôle est bien effectué en application de « l'exactitude des comptes » propre aux lois de règlement, est-il suffisamment approfondi en ce qui concerne les autres volets du contrôle de la sincérité, applicables à ces lois comme à toute autre loi de finances ?

Restaient deux griefs nouveaux par rapport aux décisions précédentes portant l'un sur les frais d'assiette et de recouvrement, l'autre sur les loyers budgétaires, auquel le Conseil répond de manière précise. Sur le premier point, l'inscription est conforme à la loi de finances initiale, sur laquelle aurait dû porter le grief, et, comme en 1997, la sincérité revêt un caractère correctif : suite à cette décision, ces frais d'assiette et de recouvrement ont été, dès le projet de loi initiale pour 2010, comptabilisés en recettes fiscales (+ 4,2 milliards d'euros). Sur le second point, le Conseil n'entre pas dans un contrôle approfondi des loyers budgétaires, lesquels correspondent à une volonté de transparence dans la gestion immobilière de l'État, comme l'explique le fascicule *Voies et moyens*, annexé au projet de loi de finances pour 2009 : « *Les gestionnaires bénéficiant de l'utilisation de ces immeubles doivent désormais acquitter un loyer budgétaire en contrepartie. [...] Les crédits requis sont inscrits à ce titre dans les programmes concernés. Ils sont reversés par les administrations en recettes du budget général* ». À travers cette inscription, on assiste donc à une amélioration des présentations budgétaires, qu'il faut plutôt encourager. Outre cet argument d'opportunité, il faut admettre que l'argument des saisissants est largement formel, puisqu'il porte sur le fait qu'il n'y a

35

79

pas, en l'espèce, de décaissement réel, ce qui est exact, puisque ces loyers sont destinés à une connaissance du coût réel du fonctionnement des administrations.

On peut regretter que cette décision ne répercute que trop faiblement la certification des comptes pratiquée par la Cour. Mais, on ne peut en tirer la conclusion d'un abandon total des exigences posées par la jurisprudence, appliquées aux lois de règlement.

Même si on peut considérer que le Conseil reste prudent en matière de sincérité budgétaire, il n'en réaffirme pas moins les exigences qui en découlent lorsqu'elles se rapportent à des éléments fondamentaux. Le principe de sincérité couvre celui d'unité ou d'universalité, son étendue est plus large, mais son caractère très général fait qu'il ne sera certainement pas abandonné par les saisissants. C'est un moyen de critique facile à manier, aux répercussions politiques évidentes. Pour autant, les illustrations des atteintes alléguées, qui en constituent les griefs précis, sont autant de moyens de faire progresser la présentation budgétaire : fonds de concours ou frais d'assiette et de recouvrement retrouvent ainsi leur vraie nature. La sincérité est un prisme d'analyse. Ce prisme s'applique non seulement à des éléments aléatoires, comme les prévisions de recettes, mais aussi à l'usage des procédures : le principe pose ainsi un verrou supplémentaire à d'éventuelles débudgétisations ou aux mécanismes d'affectation. Si en l'espèce, il existe des illusions perdues, elles sont sans doute liées au fait que l'on tente de faire jouer à la sincérité un rôle qui excède la nature même d'un principe qui s'applique à des lois, non à des situations globales même si elles en constituent le support.

Ses appréciations concrètes pourront à leur tour évoluer en fonction du comportement des acteurs. Qu'on se souvienne de la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1996 sur les lois de financement de la Sécurité sociale, qui retenait une acception très limitée du contenu de ces lois en restreignant les dispositions qui « affectent directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base » aux seuls éléments qui « concernent, selon les termes de la Constitution, "les conditions générales de l'équilibre financier" de la Sécurité sociale », interprétation stricte, initialement abandonnée, mais qui n'est certainement pas étrangère à l'évolution de jurisprudence, constaté depuis 2000, sur les cavaliers sociaux.

Il faut se méfier d'une jurisprudence en veille. Elle risque toujours de donner l'alerte.

¹ (1) V. F. BARQUE, *La sincérité de l'action publique*, Thèse, mult. Grenoble II, 2007.

² (2) V. T. PAPADOPOULOS, *Les principes budgétaires*, Thèse, mult. Toulouse I, 2009.

³ (3) Voir L. PHILIP, *RFDC*, 1995, p. 170.

⁴ (4) J.-E. SCHOETTL, *LPA*, 11 janvier 2002, p. 4.

⁵ (5) Décision du 27 décembre 2001, loi de finances pour 2002.

⁶ (6) Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2000*, cons. 22 à 31.

⁷ (7) H.-M. CRUCIS, *JCP*, 12 juillet 2000, p. 1359 ; Hervé ARBOUSSET, *RFFP*, n° 74, avril 2001, p. 183.

⁸ (8) D. CHAMUSSY, *LPA*, 27 avril 2006.

⁹ (9) V. J. ALVENTOSA, *LPA*, 4 mai 2010, p. 3.

Contre le principe de sincérité budgétaire

Étienne DOUAT

Professeur à l'Université Montpellier 1, (Institut de Droit européen des Droits de l'Homme), EA n° 3976

RÉSUMÉ

Le principe de sincérité n'est pas opératoire avant 2001 en raison de son caractère purement jurisprudentiel. À partir de la Loi Organique de 2001, il a reçu un fondement constitutionnel mais son utilité est de plus en plus marginale.

The principle of sincerity has not been efficient before 2001 because it was only judge made. Since the organique act 2001, it is constitutionally established but its utility is lessening.

Le principe de sincérité budgétaire a été inventé à l'occasion du contentieux constitutionnel relatif à la loi de finances rectificative pour 1993 (décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, LFR pour 1993). Il faut se souvenir du contexte de l'époque dans lequel l'opposition reprochait au gouvernement d'avoir surestimé les recettes attendues des privatisations d'entreprises publiques. La lettre de saisine a été jugée audacieuse, pourtant le Conseil constitutionnel s'est bien gardé de suivre le raisonnement des parlementaires qui demandaient de censurer le défaut de sincérité du gouvernement⁽¹⁾. Puis le Conseil constitutionnel a clarifié la situation dans la décision relative à la loi de finances pour 1995 par une jurisprudence très équilibrée : d'un côté, le gouvernement était sanctionné pour violation des principes budgétaires d'unité et d'universalité ; d'un autre côté l'opposition était sanctionnée par le caractère inopérant du moyen tiré de la violation du principe de sincérité budgétaire. Au fond, le Conseil constitutionnel corrigeait à la fois le gouvernement et l'opposition. La correction de l'opposition consistant à considérer qu'on ne pouvait pas demander au gouvernement de préparer le projet de loi de finances en évaluant les recettes et les dépenses sans le laisser libre de ce travail qui lui appartient en propre. Ce raisonnement revenait à faire bénéficier le gouvernement d'une présomption de sincérité dans le chiffrage des ressources et des charges de l'État dans le projet de loi de finances ce qui sous-entendait que la sincérité n'était qu'un objectif et non un principe⁽²⁾. Il s'agissait d'une jurisprudence très intéressante car elle distinguait deux situations : pour les principes budgétaires classiques comme l'unité et l'universalité, le Conseil en garantissait la correcte application ce qui a abouti à un renforcement très net de ces principes avec notamment l'interdiction de la débudgétisation des charges permanentes appartenant par nature à l'État. Au contraire, pour le principe de sincérité, le Conseil constitutionnel ne souhaitait pas remettre en cause la confiance faite au gouvernement pour évaluer de façon sincère les recettes et les dépenses (décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995). Après cette décision, le Conseil constitutionnel a été saisi de manière systématique par les parlementaires qui soulevaient des moyens tirés de la violation du principe de sincérité budgétaire. C'est d'ailleurs à propos du jugement de la sincérité de la pratique des fonds de concours par assimilation que le Conseil constitutionnel a inventé la technique de la « double détente par anticipation ». Il s'agit de la décision portant sur la loi de finances pour 1997, décision appelée familièrement décision sur les fonds de concours. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel va constater que le gouvernement viole ouvertement les règles des fonds de concours ce qui constitue une atteinte à la sincérité des lois de finances. Mais dans un deuxième temps, le Conseil constitutionnel va décider de ne pas gêner le Gouvernement qui a promis de régulariser la situation d'ici un an (décision n° 96-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998). Par conséquent, le Conseil constitutionnel va anticiper la régularisation ce qui va le conduire à refuser de sanctionner le Gouvernement. Finalement, le Conseil constitutionnel va scier la branche sur laquelle il se trouve. En effet, à quoi cela sert-il de saisir un juge s'il décide que même si les principes sont violés, on ne sanctionnera pas le Gouvernement ? À aucun moment, le Conseil n'a censuré le gouvernement pour le motif de défaut de sincérité pour une raison assez compréhensible : le principe de sincérité budgétaire ne reposait sur aucun fondement textuel⁽³⁾. Il était par conséquent difficile de créer *ex nihilo* un nouveau principe budgétaire sans partir d'un texte clair sur lequel faire reposer le nouveau principe tant il semblait relever du registre moral plus que du droit positif.

Puis il y a eu l'écriture de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui a proposé l'ajout d'un nouveau principe dans la nouvelle Constitution financière de la France : le principe de sincérité budgétaire⁽⁴⁾. La

constitutionnalisation du principe avait pour objectif d'imposer ce principe qui était supposé servir de base à des recours devant le Conseil constitutionnel⁽⁵⁾. On le voit très clairement, si le nouveau texte proposait d'inscrire la sincérité au nombre des principes budgétaires, c'est que la jurisprudence constitutionnelle n'avait pas suffi à dégager jusqu'ici un principe juridiquement contraignant. Il fallait aller plus loin et établir une règle nouvelle ce qui fut fait par l'article 32 de la nouvelle loi organique : « **Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler** » ? Ce texte n'étant guère précis, le Conseil constitutionnel en a donné une interprétation qui a distingué deux cas de figure pour les lois de finances⁽⁶⁾ : pour les lois de finances prévisionnelles (lois de finances initiales, rectificatives ou lois prises selon les procédures d'urgence), il existe une présomption de sincérité qui bénéficie au gouvernement ce qui signifie que le gouvernement est supposé être sincère dans les évaluations des recettes et des dépenses de l'État. Mais le Conseil constitutionnel précise bien que cette présomption n'est valable que sous réserve de l'absence d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre du budget déterminé par la loi de finances. Si cela devait jouer, il faudrait que l'opposition parvienne à établir, preuve à l'appui, que le Gouvernement avait l'intention de frauder ce qui sera extrêmement difficile. Pour la loi de règlement des comptes qui fait le compte rendu de l'exécution du budget de l'État au cours de l'année budgétaire, l'obligation de sincérité est beaucoup plus rigoureuse. En effet, le principe de sincérité des comptes signifie leur exactitude. Finalement, l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel revient à donner une portée plus contraignante à la sincérité de la loi de règlement par rapport à la sincérité des lois de finances. Pour la sincérité des lois de finances prévisionnelles, le Conseil constitutionnel a été saisi sur la base de ce nouvel article à partir du 1^{er} janvier 2002 mais il n'a jamais été possible d'établir que le gouvernement avait manifesté une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances. Par conséquent, la présomption de sincérité bénéficiant au Gouvernement a pleinement joué son rôle, ce qui a protégé le Gouvernement contre les risques d'attaque de l'opposition. En revanche, pour la loi de règlement des comptes, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi de règlement des comptes pour 2005 (décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, loi de règlement des comptes pour 2005). L'opposition lui reprochait une série d'irrégularités relevées par la Cour des comptes dans son rapport dont des défauts de sincérité tenant à la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, l'affectation du résultat comptable et les remboursements d'avances à un établissement public. La réponse du Conseil constitutionnel fut de ne pas censurer la loi de règlement pour défaut de sincérité, en effet la loi de règlement concernait l'exercice 2005 pour lequel la nouvelle loi organique relative aux lois de finances ne s'appliquait pas encore. On ne peut qu'être très étonné de cette absence de sanction par le Conseil constitutionnel. En effet, outre le texte de la nouvelle loi organique, le principe de sincérité était supposé reposer sur la jurisprudence constitutionnelle d'avant 2001 ce qui aurait pu permettre de censurer les pratiques du Gouvernement telles qu'elles avaient été décelées par la Cour des comptes. Le message subliminal délivré par le Conseil constitutionnel fut celui-ci : « *Attention, pour cette dernière fois je ne censure pas, mais si à partir de l'année prochaine, les parlementaires me saisissent pour défaut de sincérité de la loi de règlement, je censurerai le Gouvernement car la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 s'applique* ». L'année suivante, les élections présidentielles ont expliqué l'absence de saisine du Conseil constitutionnel sur la sincérité de la loi de règlement, puis en 2008 ce fut la même chose : pas de saisine. Puis en 2009, les parlementaires ont saisi le Conseil constitutionnel en reprenant dans leur requête les motifs de défaut de sincérité relevés par la Cour des comptes dans son rapport. On s'attendait à une censure du Conseil constitutionnel d'autant plus rigoureuse que la Constitution avait été révisée avec l'adjonction d'un nouvel article 47-II fixant avec précision les obligations pesant sur les comptes de l'État : « **Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière** ». Pourtant, le Conseil constitutionnel a refusé de censurer le Gouvernement en considérant qu'il n'appartenait pas au Conseil de procéder aux contrôles demandés par les requérants dans la mesure où le Conseil constitutionnel ne disposait pas de pouvoirs aussi importants que ceux du Parlement (décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, loi de règlement des comptes pour 2008). Ainsi, selon le Conseil constitutionnel, seul le Parlement dispose d'un pouvoir général d'appréciation et de décision qui l'autorise à procéder à des rectifications de la loi de règlement pour régulariser les violations du principe de sincérité budgétaire. Pour reprendre la question, on s'attendait à une censure de l'inexactitude des comptes mais dans la pratique, le Conseil constitutionnel n'a rien fait car il ne se considère pas compétent pour contrôler l'exactitude des comptes. Pourtant, dans cette affaire, les dispositions de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 s'appliquaient bien et les requérants avaient saisi le Conseil constitutionnel des inexactitudes relevées par la Cour des comptes dans son rapport. Là aussi, le message subliminal délivré par le Conseil constitutionnel est celui-ci : « *Il est inutile de saisir le Conseil constitutionnel pour contrôler l'exactitude des comptes car le seul juge compétent en la matière, c'est la Cour des comptes qui a la responsabilité de la certification des comptes de l'État* ». Finalement, il ne reste plus rien du principe de sincérité budgétaire, et comme par hasard,

c'est à ce moment là que le gouvernement réfléchit à l'écriture d'un nouveau principe d'équilibre applicable aux finances publiques de l'État.

Conclusion

Entre 1993 et 2009, on aura beaucoup parlé du principe de sincérité budgétaire des lois de finances mais jamais il n'a permis de fonder une décision de non-conformité à la Constitution. Pour qu'un principe existe, il ne suffit pas qu'il y ait un texte et un juge. Il faut qu'il y ait un texte reconnu par un juge or le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas le principe de sincérité budgétaire car c'est un principe qui ne relève pas de sa sphère de compétence mais de celle de la Cour des comptes. Au fond, tout se passe comme si le Conseil constitutionnel reconnaissait sa propre incompétence à être juge de la sincérité de la loi de finances. Malgré tous ces arguments juridiques et contentieux, on signalera les efforts du gouvernement de respecter la sincérité des évaluations de ressources et des charges, mais il ne s'agit que d'un objectif vertueux totalement dénué de portée juridique et de sanction contentieuse. C'est peut-être regrettable, mais c'est ainsi et les faits sont têtus. Il n'y a pas de raison que cela change car c'est une solution qui convient à tout le monde. On avait espéré que le Conseil constitutionnel allait contrôler l'exactitude des comptes mais c'était oublier que la compétence en matière de contrôle des comptes était située rue Cambon, à la Cour des comptes.

¹ (1) J.-P. CAMBY, « La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire », in L. PHILIP, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement*, journée d'étude du 22 mars 1996, PUAM, coll. Droit public positif, Economica, 1996, p. 23-45.

² (2) E. DOUAT et X. BADIN, *Finances publiques, nationales, sociales et locales*, PUF, Thémis, 3^e éd., 2006, p. 247-252.

³ (3) À la différence du droit budgétaire et comptable territorial, voir notamment pour une étude comparative : J.-P. VACHIA, « Le Conseil constitutionnel, La Cour des comptes et la sincérité budgétaire » *LPA* 2000, 10 mai 2000.

⁴ (4) H.-M. CRUCIS, « La sincérité des lois de finances, nouveau principe du droit budgétaire », *JCP*, 12 juillet 2000, I, p. 1362.

⁵ (5) H. ARBOUSSET, « La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir ? », *RFFP*, n° 74, avril 2001, p. 183-190.

⁶ (6) Décision n° 2001-448 DC du 28 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances.

Section 4 La sincérité budgétaire : un principe institutionnalisé par la loi organique du 1^{er} août 2001

234. La loi organique du 1^{er} août 2001 a incorporé, dans notre constitution financière, un nouveau principe, le principe de sincérité, qui figure dans les articles 27 et 32 du nouveau texte⁴⁴. Peut-être, d'ailleurs, eût-on pu préférer le terme de transparence à celui de sincérité, mais cette dénomination a sans doute été délibérément choisie pour souligner le contenu éthique qu'implique une bonne « gouvernance »⁴⁵. Il faut souligner à cet égard que la question de la sincérité en soi est typiquement une question philosophique désincarnée et discutable à l'infini. Mais dès que l'on y associe les termes « budgétaire » et « comptable » il semble que la connotation philosophique disparaisse et que l'on entre dans le concret, le solide, le certain. Or il faut dire aussitôt qu'il n'en est rien.

De fait, c'est face à un autre niveau de complexité que l'on se trouve confronté. En effet, la notion de sincérité budgétaire et comptable est en quelque sorte l'image et l'expression des transformations des systèmes financiers publics depuis une trentaine d'années. Elle exprime la richesse, mais aussi les ambiguïtés et les difficultés, à la fois matérielles et théoriques des mutations des finances publiques, en France et

44. V. sur le sujet, S. Ph. Vachna, « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFP* n° 91-2005. Pour un premier bilan important depuis l'introduction du principe dans la loi organique, v. *RFP* n° 111-2010 « Le principe de sincérité en finances publiques ». V. aussi M.-C. Esclassan, « Performance et renouvellement des principes budgétaires et comptables publics : l'essor du principe de sincérité des comptes dans les systèmes financiers publics contemporains », in ouvrage collectif, *Mélanges en l'honneur du Pr. Mœschel*, Ed. Publications de la Sorbonne, 2013.

45. Cf. le rapport d'A. Lambert et de F. Marini : « En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'État », Sénat, Commission des Finances n° 485, 1999-2000.

un peu partout ailleurs. Les institutions financières publiques comme les collectivités et principes qui les concernent font l'objet d'un changement profond, souvent déterminé par des normes et il est devenu indispensable de savoir leur attribuer un sens ou plutôt d'identifier le sens nouveau qui est le leur.

Ce changement de paradigme tient largement au fait que s'est développé un processus d'interpénétration de deux cultures, d'une part celle du secteur public traditionnel, d'autre part celle de l'entreprise. L'interpénétration de ces deux modèles a pour conséquence une irrigation du secteur public par la logique d'entreprise qui provoque une confrontation, ou plutôt une tension, entre deux logiques, la logique juridique d'un côté, la logique gestionnaire de l'autre. Dans ce cadre, le citoyen est tout à la fois un contribuable, un usager, un client et un actionnaire. Et c'est à ces divers titres que les budgets et les comptes publics doivent être sincères ; c'est également ce qui donne un caractère paradoxal au principe. Il faut ajouter que la problématique de la sincérité budgétaire et comptable a bien entendu affaire avec la vieille question du contrôle de régularité des deniers publics à laquelle est associé le budget de moyens. Sous cet angle c'est une logique juridique qui domine. Mais la problématique de sincérité budgétaire et comptable a également affaire aujourd'hui avec la bonne gestion publique. Sous cet angle, c'est avec une logique gestionnaire qu'elle est en rapport, une logique qui concerne non pas la régularité mais la bonne utilisation des fonds publics.

Ces deux logiques ne s'opposent en réalité qu'en apparence. Elles se retrouvent autour d'un objectif commun : faire en sorte que le consentement à l'impôt du contribuable ne soit pas détourné et s'assurer que sa contribution, soit utilement et efficacement employée. Ce sont deux cultures qui se rejoignent : une culture démocratique, privilégiant le contrôle de la régularité, et une culture d'entreprise, privilégiant l'évaluation des résultats. Dans ce cadre, les décideurs publics doivent mériter la confiance de citoyens qui sont appréhendés tout à la fois comme des clients, des contribuables et des actionnaires. Par conséquent le concept de sincérité budgétaire et comptable doit intégrer ces deux cultures, et faire en sorte qu'elles parviennent à s'emboîter parfaitement.

On ajoutera que la sincérité budgétaire et comptable concerne un champ où semble régner la culture du chiffre avec les fausses certitudes que cette dernière est susceptible de lui conférer. On se trouve en effet dans une apparence de rationalité, d'objectivité, voire de scientificité mais qui n'est en réalité qu'une. Car les budgets et les comptes traduisent des actions qui relèvent de choix politiques et les réponses à ces choix ne peuvent être que relatives. Il n'est donc pas d'objectivité absolue en l'espèce. On peut ainsi deviner que la juridicisation de la notion de sincérité budgétaire et comptable au travers d'une attitude volontariste visant à la poser comme un principe fondamental du droit public financier ne peut rien changer au fait que ce principe est amené à s'appliquer à des situations incertaines, illusoires. Autrement dit, il se situe sinon dans l'indécidable et à coup sûr dans le faussifiable⁴⁶. Le juriste est confronté à des sens qui peuvent varier d'un pays à un autre, d'une période à une autre, d'un contexte à un autre, en fonction des normes en vigueur.

46. Cf. K. Popper, *La société ouverte et ses ennemis*, Éditions du Seuil 1979 (2 tomes). Cf. du même auteur, *La logique de la découverte scientifique*, éd. Payot, 1973.

Il est par conséquent nécessaire de stabiliser le principe de sincérité et d'établir à un moment donné un quasi-dogme⁴⁷ susceptible d'évoluer dans le temps, une sorte d'équilibre dynamique entre le concept et son environnement. On est conduit à retourner à la philosophie chinoise le concept plus modeste de définition approchée, acceptable ou encore convenable. C'est-à-dire un concept qui prend en compte le fait que la réalité est instable et qu'une notion convient à un moment donné dans un contexte donné⁴⁸. Toute autre voie condamne à se perdre dans des interprétations à l'infini.

Quoi qu'il en soit, telle qu'elle est formulée par le droit, l'exigence de sincérité a un périmètre vaste. Elle concerne non seulement le budget et les comptes de l'État, mais également les comptes de l'ensemble des administrations publiques.

S'agissant de l'État, le principe de sincérité fait l'objet de deux articles de la LOLF, l'article 32 et l'article 27, qui concernent la sincérité budgétaire et celle des comptes. L'exigence du législateur organique est atténuée pour la première ; l'article 32 de la LOLF précise en effet que la sincérité des lois de finances s'apprécie « compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». Il s'agit là, à vrai dire, moins d'une innovation que d'une codification de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, et elle laisse à l'Exécutif des marges de manœuvre dont on peut douter qu'il renonce, sous une forme ou sous une autre, à les utiliser⁴⁹. La sincérité des comptes telle qu'elle est énoncée à l'article 27 de la LOLF ne fait en revanche l'objet d'aucune atténuation. Elle s'entend dans le sens traditionnel que lui donne la doctrine comptable. « Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères, et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». La Cour des comptes, à laquelle incombe depuis 2006 la nouvelle mission de certifier les comptes de l'État (cf. *infra*, n° 429) est chargée de vérifier le respect de ces obligations.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la triple exigence à laquelle doivent répondre les comptes de l'État - régularité, sincérité, reflet fidèle de son patrimoine et de sa situation financière - concerne les comptes de l'ensemble des administrations publiques, en étant inscrite dans l'article 47-2 de la Constitution. La promotion qu'a connue le principe de sincérité des comptes, ainsi érigé au plus haut niveau normatif, s'est accompagnée parallèlement de son extension à l'ensemble du système financier public.

Cette progression juridique remarquable du principe de sincérité des comptes ne signifie pas pour autant que toutes les difficultés aient été levées (cf. les incertitudes ou interrogations que sont susceptibles de poser les normes comptables de l'État)⁵⁰. Toutefois dans la récente période c'est la sincérité des prévisions financières publiques qui fait l'objet d'une attention renouvelée. La création, à la suite du TSCG du 2 mars 2014, d'autorités budgétaires indépendantes telles que le Haut Conseil des

finances publiques en France, qui sont chargées de se prononcer sur la qualité et la crédibilité des prévisions économiques sous-jacentes aux textes financiers, va dans ce sens. On rappellera que le Conseil constitutionnel a d'ailleurs exprimé à différentes reprises son intention de s'appuyer sur les avis du HCFP et qu'il l'a d'ailleurs fait (v. *supra*, n° 175).

47. Cf. P. Jorion, *Comment la vérité et la réalité furent inventées*, éd. Gallimard, 2009.

48. P. Jorion, *op. cit.*

49. Cf. G. de Reilhac, « Le principe de sincérité budgétaire. L'effectivité des saisines du Conseil constitutionnel à l'épreuve des rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances », *RFPF* n° 78-2002, v. aussi l'excellent document réalisé par le service des Études Juridiques du Sénat, *Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, doc. Sénat, octobre 2006.

50. Certains choix comptables - par exemple la valorisation de certains actifs immobiliers à 0 euro - ne permettent pas que la comptabilité de l'État puisse donner une image totalement fidèle du patrimoine de ce dernier, tant en termes d'actifs que de passifs. Sur cet aspect v. M.-C. Esclassean, « Sincérité et notion de gouvernance financière publique : y a-t-il une sincérité financière spécifique ? », in *RFPF* n° 111, 2010.

Un nouveau départ pour le principe de sincérité des lois de finances ?

Libres propos par François Barque
maître de conférences à la faculté de droit de Grenoble

Près de vingt ans après son apparition, le principe de sincérité des lois de finances reste marqué par les garanties trop timides que lui réserve le Conseil constitutionnel. - Parmi les récentes réformes du droit public financier, la création d'un Haut Conseil des finances publiques doit être soulignée tant elle serait de nature à offrir à ce principe un renouveau inespéré

Sommaire

Principe démocratique par excellence, le principe de sincérité des lois de finances peine pourtant à convaincre, tant le Conseil constitutionnel lui offre de faibles garanties. En s'en tenant à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation, volontairement commise dans la réalisation des prévisions budgétaires, le juge s'autolimité de manière très nette. Aussi, la récente décision *Loi de finances pour 2013* ne fait-elle que confirmer une jurisprudence bien établie (*Cons. const.*, 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC : *Journal Officiel* 30 Décembre 2012, consid. 9). De là à dire que la sincérité budgétaire n'est qu'un principe symbolique, il y a un pas qu'il serait tentant de faire, tant les déceptions sont grandes.

Il est cependant certaines évolutions récentes qui inciteraient à attendre quelque peu avant de franchir le Rubicon de la désillusion. Conformément à l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le Gouvernement français a fait adopter une loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques pour donner pleine effectivité aux règles budgétaires du TSCG. La grande nouveauté réside dans la création d'un Haut Conseil des finances publiques. Cet organisme indépendant aura pour mission, en rendant des avis, de se prononcer sur les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement. Il devra également apprécier la cohérence du projet de loi de programmation des finances publiques avec les engagements européens et la cohérence du projet de loi de finances (son article liminaire) avec la loi de programmation. En outre, le Haut Conseil a été placé au coeur du « mécanisme de correction », exigé par le TSCG et détaillé par la loi organique, consistant à repérer les déficits structurels excessifs et à y remédier.

Sans s'attarder ici sur le bien-fondé de sa création (n'eût-il pas été plus pertinent de confier ces missions à la Cour des comptes ?), soulignons que ce Haut Conseil devra rendre des avis qui seront autant d'occasions d'exercer une pression bienveillante sur le Gouvernement. Et c'est précisément ce qui fonde les espoirs pour le principe de sincérité. Cette nouvelle instance s'annonce comme un groupement de techniciens, parfaitement à même de se prononcer sur la sincérité des prévisions de croissance et des soldes budgétaires envisagés ou obtenus. Ce contrôle de la sincérité, découlant inévitablement des missions qui lui incombent (du moins on ose le croire car, dans le cas contraire, le contrôle serait cruellement formel), risque donc d'être exercé de façon approfondie. Surtout, le grand mérite de la loi est de faire intervenir les avis bien en amont, avant que les projets de loi ne soient déposés au Parlement. Les observations formulées par le Haut Conseil seront donc fort précieuses pour le Gouvernement qui pourra en tirer les conséquences afin, par exemple, d'améliorer la sincérité budgétaire (notamment en corrigeant les prévisions de recettes, dépendant largement des prévisions de croissance). En effet, dès lors que ces avis sont annexés aux projets de lois de finances/de programmation et qu'ils sont rendus publics au moment du dépôt desdits projets, l'inertie gouvernementale, à la suite d'un avis défavorable, serait risquée...

Ces nouveaux contrôles devront se combiner avec le contrôle exercé plus en aval par le Conseil constitutionnel sur la sincérité des lois de finances. À ce sujet, les sages de la rue de Montpensier ont évoqué une future collaboration avec le Haut Conseil, assurant qu'ils prendront en compte ses avis avant de se prononcer sur la sincérité des lois de finances (*Cons. const.*, 13 déc. 2012, n° 2012-658 DC, relative à la loi organique, consid. 19 et 52. - *Cons. const.*, 9 août 2012, n° 2012-653 DC, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, consid. 27) et même des lois de programmation (le principe de sincérité ayant été reconnu applicable à ces dernières). Reste à espérer que cette collaboration fasse évoluer la jurisprudence constitutionnelle. Il serait bon, tout d'abord, que le juge refînt une définition plus large de la sincérité des lois de finances prévisionnelles, en l'assimilant au réalisme des prévisions (la sincérité étant, pour le moment, entendue comme « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre »). Ensuite, mais il s'agit-là d'un enjeu de taille, on pourrait s'attendre à ce qu'il se montre plus exigeant lors de son contrôle... De telles évolutions auraient, d'ailleurs, le mérite d'aller dans le sens d'une récente directive selon laquelle « les États membres veillent à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour » (*Cons. UE*, 8 nov. 2011, dir. n° 2011/85/UE, art. 4)...

II. Les conséquences de la constitutionnalisation

La révision des outils préexistants s'est avérée plus que jamais nécessaire avec le contexte économique actuel. La constitutionnalisation consisterait en quelque sorte à graver dans le marbre juridique la volonté de limiter les déficits. La Constitution deviendrait ainsi une sorte de garante du vœu de bonne vertu budgétaire que le législateur financier serait amené à prendre. Toutefois, la Constitution n'en reste pas moins une règle juridique, caractérisée par sa permanence et son automaticité. Constitutionnaliser une règle visant à assurer une bonne gestion, par l'encadrement des déficits, consiste à assurer une sorte de « cybernétique financière »⁸⁴, une automaticité de la sanction de la règle juridique par rapport à la liberté des choix politiques. Et d'en conclure à une sorte de dessaisissement du politique en matière financière. Si, à l'instar de l'Allemagne, la France a voulu inscrire dans sa loi fondamentale une limite à l'augmentation galopante des déficits par le biais d'un mécanisme, il n'en reste pas moins que cette automaticité a tout de même été amenuisée. La constitutionnalisation de la règle de bonne gestion, n'est que partielle (A) et la sanction demandée au juge constitutionnel n'en reste pas moins hypothétique (B).

A. Une constitutionnalisation relativisée

Le projet de révision constitutionnelle a pour objet de créer une nouvelle catégorie législative : « les lois-cadres d'équilibre des finances publiques »⁸⁵. Pour la création de cette catégorie législative, le constituant a tiré les leçons des erreurs commises lors de la révision de 2008, évoquées précédemment. Il propose, pour insuffler une véritable effectivité au mécanisme, un double encadrement des lois de finances et de financement.

Le premier encadrement est un encadrement formel. Contribuant à l'hégémonie de la loi-cadre sur les lois de finances et de financement, le Constituant va poser le principe de la nécessité de la loi-cadre à l'article 5. Cet article rend impossible le vote des lois de finances ou de financement en l'absence d'une loi-cadre. Cette mesure reste finalement dans la droite ligne de la finalité poursuivie par le législateur. Si une loi-cadre doit effectivement jouer son rôle programmatique, s'imposer aux lois financières est une action qui n'est rendue possible par l'existence même d'une norme supérieure. En cas d'absence d'une norme supérieure, le recours aux mesures de l'article 47, serait usité⁸⁶.

84 M. BOUVIER, *La règle d'or: un concept à construire ?*, Revue française de finances publiques, op.cit., p. VI.

85 Article 1 alinéa 7.

86 Article 47 alinéa 4 : « Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. »

L'encadrement par cette nouvelle catégorie législative, toujours d'un point de vue formel, ne se limite pas seulement à cet aspect. Le projet aligne la procédure relative au vote des lois-cadres à celle des lois de finances, nonobstant le fait que la loi-cadre ne fasse partie de la catégorie des lois de finances⁸⁷. Cette disposition est somme toute paradoxale puisqu'elle poserait un principe de supériorité d'une catégorie législative sur une autre, tout en « obéissant à la même procédure d'adoption »⁸⁸.

Ces règles formelles mises à part, un second point, davantage substantiel, doit être abordé. Celui du mécanisme assurant la supériorité normative de la loi-cadre. La volonté du législateur d'assujettir les lois de finances et de financement se trouve concrétisée à l'article 1 du projet, qui forme le cœur du dispositif. Toutefois, cette supra-normativité n'est pas absolue. On peut en effet lire dans ce même article qu'une loi organique viendrait préciser le dispositif des lois-cadres et « celles des dispositions qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale »⁸⁹. Le fait de recourir à une loi organique est une pratique normale, car le but de la loi organique est de venir « compléter et préciser »⁹⁰ les dispositions de la Constitution. Cependant, le fait de prévoir que seules certaines des dispositions de la loi-cadre auraient une portée obligatoire ne serait pas sans conséquences.

Cette mesure vient en effet considérablement limiter la portée de la constitutionnalisation. Le but avoué du recours au vecteur constitutionnel était de solenniser⁹¹ une volonté politique de maîtrise des dépenses, de « renforcer la normativité »⁹² du cadre existant et donc de rendre moins aisée une éventuelle volonté de modification ultérieure du législateur. Cependant, le fait de recourir à une loi organique, qui déterminera les mesures de la loi-cadre qui auront une portée obligatoire⁹³, et qui est par définition plus facilement modifiable, ne constitue-t-il pas une relativisation de la constitutionnalisation ? N'aurait-on pas pu procéder simplement à une généralisation du caractère supra-normatif de la loi-cadre, directement dans la Constitution, si le but du constituant est de s'assurer un cadre contraignant ? Ou directement recourir à une loi organique⁹⁴, comme vecteur de la réforme, si le but avoué est de ne pas lier le législateur et de lui accorder une souplesse ?

87 La loi cadre serait, conformément à l'article 3 du projet, déposée en premier lieu à l'Assemblée nationale, et suivrait toutes les caractéristiques de la procédure des lois de finances qui dérogent à la procédure législative ordinaire.

88 J-L WARSMANN, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle n°3253 relatif à l'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 28.

89 Article 1 alinéa 7 du projet initial.

90 F. HAMON, M. TROPPER, *Droit constitutionnel*, 30^e édition, Paris : L.G.D.J, coll. « Manuel », 2007, p. 49.

91 L'article 89 C précisant que pour l'adoption d'une telle révision la majorité des trois cinquièmes des membres du Parlement réunis en Congrès est nécessaire. Ce qui, politiquement, pose le recours de l'actuelle majorité aux voix de l'opposition.

92 J-L WARSMANN, *Précité*, p. 25.

93 Le reste étant par extension dénué de valeur normative.

94 La voie organique a notamment été préconisée par la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel.

Cette « faille » a été perçue par les députés, qui ont cherché à pallier les carences apparentes du système. En effet le passage à l'Assemblée a enrichi le projet de nouvelles dispositions à l'article 1⁹⁵. Ce faisant, ce passage a procédé à une catégorisation des mesures de la loi-cadre. Celles qui s'imposeront directement aux lois de finances et de financement car inscrites dans la Constitution⁹⁶, celles inscrites dans la Constitution et qui devront figurer dans la loi organique qui déterminera leur caractère supra-législatif ou non⁹⁷, et les autres mesures, ne figurant pas dans la Constitution et qui seront décrites dans la loi organique.⁹⁸ Les députés ont ainsi entendu lier le législateur organique quant au contenu minimal que devra préciser le législateur.

Enfin, une limite pourrait consister en la révision de la loi-cadre. Si elle sera précisée dans la loi organique, une révision trop facile pourrait mettre à mal toute l'effectivité du dispositif. Le législateur organique, afin d'éviter de subir les foudres du Conseil constitutionnel, pourrait choisir de réformer une loi-cadre trop contraignante pour en insérer une plus favorable. L'hypothèse a été envisagée par la commission Camdessus, qui propose de limiter les cas de révision aux cas de « changement de majorité ou de circonstances exceptionnelles »⁹⁹. Si le cas de changement de majorité n'a pas été évoqué lors des discussions parlementaires, il ressort de ces dernières que la volonté du législateur de modifier les lois-cadres ne serait fait « qu'avec une main tremblante »¹⁰⁰. Toutefois, à la lumière du cas allemand qui sera évoqué par la suite, on pourrait se demander si, avec cette disposition, le constituant n'aurait pas ouvert la boîte de Pandore.

Malgré cette volonté de précision des députés, il n'en reste pas moins que la portée de la constitutionnalisation est limitée. Toutes les dispositions de la loi-cadre n'auront pas de valeur juridique contraignante à l'égard des lois de finances et de financement, ce qui nuance d'autant plus le rôle que le Conseil constitutionnel va jouer. Elle ne consiste pas en la fixation de règles mais en la détermination des « conditions dans lesquelles les règles seront fixées »¹⁰¹. Car si les modalités sont mal définies, le but de la constitutionnalisation a notamment été de recourir au Conseil constitutionnel, qui serait compétent pour effectuer un contrôle sur la hiérarchie des normes, c'est-à-dire sur le respect de la loi-cadre par les lois de finances et de financement. Ce contrôle ne sera pas

95 Sont dorénavant inscrits dans le projet le plafond de dépenses et le plancher de recettes, le mécanisme du report automatique ainsi que les conditions de modification.

96 Seraient ainsi concernés les planchers de recettes et les plafonds de dépenses.

97 Le cas du mécanisme de compensation des écarts entre les prévisions de la loi-cadre et l'exécution des lois de finances et de financement par exemple.

98 Article 1 alinéa 7 « Une loi organique précise le contenu des lois-cadres d'équilibre des finances publiques et peut fixer celles de leurs dispositions, autres que celles prévues à la deuxième phrase du présent alinéa, qui s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».

99 M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La documentation Française : Paris, 2010, p. 15.

100 Propos du ministre du budget, François BAROUIN, lors de la deuxième séance du 4 mai 2010.

101 G. CARCASSONNE, *Audition à la commission des lois constitutionnelles à propos du projet de réforme constitutionnelle*.

absolu, pour les raisons sus-évoquées, mais également quant au rôle que l'on demande de jouer au Conseil.

B. L'indétermination d'une sanction constitutionnelle¹⁰²

La question qui est intrinsèquement posée par la limitation des déficits publics est celle du choix du vecteur constitutionnel. Pourquoi constitutionnaliser un mécanisme, ou une règle, visant à limiter les déficits ? Ou pour appréhender les choses sous un autre angle, la constitutionnalisation est-elle un gage d'effectivité de la règle ainsi inscrite ? Le juge constitutionnel serait-il le gardien de cette effectivité par le biais de sa censure ? L'importance donnée à une règle, *a fortiori* en matière financière, par son inscription dans la Constitution, ne peut qu'être modérée et ce à plusieurs titres.

L'inscription d'une règle contraignante n'est pas nécessairement synonyme de son effectivité. Pour reprendre un exemple vu précédemment, l'Allemagne s'était dotée d'une « règle d'or » contraignante. Si l'on devait suivre cette règle, le juge aurait dû censurer de manière systématique tout financement de dépenses de fonctionnement à l'aide de l'emprunt. Toutefois cette règle comportait une disposition dérogatoire, analogue à celle envisagée à propos de la révision d'un loi-cadre du projet de réforme constitutionnelle¹⁰³. Il était en effet prévu que le recours à l'emprunt pour des dépenses de fonctionnement pouvait être utilisé « pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global »¹⁰⁴. Par cette exception générale, sur laquelle se basait le gouvernement, le juge constitutionnel allemand s'est ainsi retrouvé face à des « recettes provenant des emprunts [représentant] 16 fois les dépenses d'investissement »¹⁰⁵, sans pour autant pouvoir censurer le projet. Par le biais de cette dérogation, c'est toute la force normative de la Constitution qui est en jeu. Inscire une règle qui ne pourrait être sanctionnée viendrait affaiblir la place de la Constitution. Et c'est cette faiblesse intrinsèque au mécanisme allemand qui a justifié sa réforme en 2009.

Une similitude peut-être trouvée entre l'approche allemande et l'approche française qui consiste en l'intervention du juge. Cette ressemblance ne reste que formelle, le contrôle étant en lui-même substantiellement différent. Le recours au juge constitutionnel sera inscrit dans la continuité de la voie programmatique empruntée par le constituant, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes

102 Certaines problématiques développées dans cette partie font suite au séminaire de la Société française de finances publiques qui s'est déroulé le vendredi 13 mai 2011 sur le thème « Faut-il constitutionnaliser l'équilibre des finances publiques ? »

103 « En cas de changement de majorité parlementaire ou de circonstances exceptionnelles. » M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 15.

104 Article 115 §2 de la loi fondamentale, version de 2007 avant la révision de 2009 qui a encadré cette disposition, <http://www.bundesregierung.de>

105 C. SOULAY, *La « règle d'or » des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ?*, Revue française de finances publiques, novembre 2010, p. 189.

spécifiques à cette voie. Le contrôle du juge sera basé sur deux grandes modalités : un recours ayant pour objet la loi-cadre, et un second basé sur la suprématie de la loi-cadre.

Le premier contrôle consisterait en un contrôle, basé sur une saisine automatique, de la cohérence de la loi-cadre¹⁰⁶. Ce contrôle poursuivrait non seulement le but d'un contrôle de conformité à la Constitution, mais aussi de vérifier que l'objectif de la loi-cadre est bien « d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques »¹⁰⁷. Le raisonnement ici demandé au juge n'est pas un raisonnement exclusivement juridique. On lui demandera d'apprécier la pertinence de la trajectoire proposée par la loi-cadre par rapport à un objectif, qui ne fait pas l'objet de définition précise. Si cette appréciation devait se faire selon une date de retour à l'équilibre figurant dans un rapport annexé au projet¹⁰⁸ d'après la commission Camdessus, le raisonnement demandé au juge n'en serait pas moins différent. C'est ici un contrôle de la faisabilité de la trajectoire que l'on demande au juge constitutionnel qui n'est pas, de par sa fonction, un juge spécialisé en matière économique et financière. L'appréciation du juge constitutionnel serait ainsi très problématique et le contrôle qu'il serait amené à exercer limité.

Enfin, si cette loi-cadre prévoyait, suite à un programme politique d'une majorité récemment élue ou une détérioration de la situation économique, une augmentation rapide des dépenses entraînant une aggravation du déficit, le juge serait-il tenu de s'opposer à la loi-cadre ? Ou conserverait-il sa jurisprudence traditionnelle où le juge reconnaît qu'il ne dispose pas d'un « pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement »¹⁰⁹ ? Autant de questions qui rendent ce contrôle difficilement saisissable.

Le second recours est basé sur un concept simple : le respect de la hiérarchie des normes. La loi-cadre doit fixer des dispositions¹¹⁰ (définies par la loi organique) qui s'imposeront aux lois de finances et de financement. Le juge vérifierait la compatibilité de la loi de finances et de financement à ces mesures. En cas de non respect il appartiendrait au juge de censurer la loi ou non.

Si le principe et le but visé paraissent simples, ils n'en posent pas moins certaines difficultés. Tout d'abord la question du moment d'intervention du juge pour vérifier le respect des plafonds. S'il s'agit de la loi de finances initiale, celle-ci est avant tout un acte de prévision. Les informations concernant les ressources et les charges de l'État « s'apprécient compte tenu des informations

106 Article 9 §1 du projet.

107 Article 1^{er} du projet de réforme. Ce même article supprime également l'avant dernier alinéa de l'article 34 C (à savoir le dispositif des lois de programmation des finances publiques).

108 M. CAMDESSUS (dir.), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, op.cit., p. 16.

109 Décision 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010.

110 Le rapport Camdessus précisant « les plafonds de niveaux de dépenses et du plancher de mesures nouvelles en recettes ».

disponibles »¹¹¹ et peuvent varier durant la période d'exécution.

Ou alors la vérification interviendrait lors de la loi de règlement, qui « arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel il se rapporte. »¹¹² ? Le Conseil pourrait-il censurer cette loi qui n'a pour but que de « constater des opérations qui ont eu lieu »¹¹³ ? Si le problème du choix de la loi de finances soumise à l'appréciation du Conseil a été résolu par le passage à l'Assemblée nationale¹¹⁴, la censure reste-t-elle nécessaire ? La question semblait être réglée par l'instauration d'un report automatique¹¹⁵ des différences de prévision de la loi cadre et le résultat de l'exécution des lois de finances ?¹¹⁶

Enfin, si ce contrôle automatique pourrait paraître à première vue un élément essentiel du système, il n'en reste pas moins que sa rédaction n'est pas sans poser des interrogations quant au contrôle du juge. Il est en effet prévu que la saisine automatique du juge constitutionnel pour les lois de finances et de financement ne soit pas une saisine classique¹¹⁷, mais une saisine visant à ce que le juge, à propos des lois de finances et de financement, « se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques »¹¹⁸. Derrière cette formulation on ne peut que s'interroger sur l'absence de mention d'un contrôle par rapport à la Constitution et la mise en œuvre d'une telle saisine. Doit-on ainsi déduire de cette formulation que le Conseil exercerait deux contrôles : un contrôle obligatoire de conformité de la loi-cadre fondé sur le nouvel article 61 alinéa 3 que la réforme introduirait, et un contrôle de constitutionnalité sur la saisine des organes « habituels » fondé sur l'article 61 alinéa 2 ? Un effort du constituant sera nécessaire pour donner toute sa clarté au mécanisme ainsi introduit.

Finalement ce n'est pas tant un principe que l'on inscrit dans la Constitution qu'un mécanisme. Le recours à la règle constitutionnelle en est somme toute très limité, le constituant préférant gager sur une souplesse législative plutôt qu'une règle gravée dans la Constitution à l'exemple de l'Allemagne. Peut-on alors véritablement parler d'une réelle constitutionnalisation de l'équilibre par cette voie ?

111 Article 32 Lolf, à propos du principe de sincérité.

112 Article 37 Lolf.

113 L. SAIDJ, J-L. ALBERT, *Finances publiques*, op.cit., p. 380.

114 L'article 9 §4 prévoyant une saisine automatique du juge pour les lois de finances et de financement. Celui-ci devrait « se prononce[r] sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques. »

115 Ce système étant directement inspiré des « comptes de contrôle » allemands. Article 115 alinéa 2.

116 Article 1 alinéa 7 du projet tel qu'issu du passage à l'Assemblée.

117 Car ne se basant pas sur l'alinéa 1 de l'article 61.

118 Article 9 alinéa 4 du projet tel qu'issu de l'Assemblée.

de se déplacer vers un autre pays où l'emploi est moins rare voire florissant. Certes la libre circulation des travailleurs et la citoyenneté européenne sont reconnues par les traités. Néanmoins, les barrières de la langue ou de la culture sont trop importantes pour qu'un choc qui ne concerne qu'un pays puisse être parfaitement absorbé. Un espagnol qui ne parle pas l'allemand peut difficilement quitter son pays et aura certainement des difficultés à s'intégrer dans une culture qui est loin d'être la sienne. Ce n'est évidemment pas le cas – ou beaucoup moins – au sein des États des États-Unis. Au-delà de l'argument théorique, on constate assez peu de déplacement de main d'œuvre des pays où le taux de chômage est important (actuellement les pays du sud) vers les pays où ce taux est plus faible (les pays du nord). Ce manque de circulation ne se retrouve pas uniquement entre les États mais également à l'intérieur des États.

Enfin, une zone monétaire demandée une intégration budgétaire (Krugman, pp. 208-210). Et sur ce point, l'Europe n'est pas une fédération comme les États-Unis. Si un État des États-Unis rencontre des difficultés, les autres États, par le biais des impôts fédéraux, participeront à l'amortissement du choc subi par ce dernier. En revanche, au niveau d'intégration budgétaire actuel, rien de tout cela ne peut – encore – survenir en Europe... ce qui la laisse sans arme pour répondre à des chocs asymétriques (Intra), c'est-à-dire précisément la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui. Les pays en difficultés le sont donc plus durement et l'absence de solidarité au niveau de l'Union rend les choses encore plus complexes pour ces derniers. « L'Europe n'est pas un tout. C'est un assemblage de Nations » (Krugman, p. 216).

Ces critères n'ont pas été développés après l'entrée en vigueur de la monnaie unique mais bien avant : l'arrivée de l'euro a d'ailleurs engendré une abondante littérature sur le sujet. Nombreux ont été les économistes à se montrer sceptiques sur la réussite de projet ambitieux. En un sens, l'idéologie à une nouvelle fois ignoré le pragmatisme : elle en paye aujourd'hui le prix fort. Comme le dit très bien Coheri, « l'euro s'est transformé en une nouvelle prison dorée » (p. 139). Sortir de l'euro ou faire disparaître cette monnaie engendrerait, désormais, des problèmes plus graves que ceux qu'elle n'engendre aujourd'hui... l'économie risque donc de faire bouger les lignes politiques pour forcer une intégration budgétaire.

B. le problème des chocs asymétriques

Avant l'euro, le risque de dévaluation était pris en compte par les investisseurs. Avec l'euro, le risque de dévaluation de la monnaie est beaucoup plus faible. Autrement dit, certains États jugés auparavant à risque ont vu leurs taux d'emprunt diminuer et ont pu financer des investissements plus ou moins rentables. L'effet positif était alors clair pour eux. Mais avec la crise et l'éclatement de bulles immobilières (notamment pour l'Espagne), certains pays ont subi de lourds chocs alors que d'autres ont plutôt bien résisté. Cette dissymétrie a des effets importants. Les pays en difficulté ne peuvent pas, en effet, jouer avec l'inflation pour réduire leur dette ou accroître leur compétitivité car ils ne disposent plus de leur propre monnaie.

La BCE pourrait bien sûr mener une politique de relance monétaire (même si elle n'a pour seul mandat que de veiller à la stabilité des prix). Dans ce cas, les pays en excédent pourraient continuer à investir et atteindre le plein emploi (et le renchérissement des coûts qui va avec), et les pays étant touchés par la crise verraient leur attractivité renforcée contrairement aux pays en excédent (qui naturellement cherchent à conserver leur position). Néanmoins, ce processus ne peut pas être mis en place à l'heure actuelle. Les pays touchés sont donc bloqués : ils pourraient bien sûr opérer des « diminutions nominales » des salaires mais cette politique est extrêmement risquée et va les obliger à traverser « une longue période de très fort chômage, assez longue pour lentement grignoter les salaires » (Krugman, p. 218). Cette situation produira et renforcera les inégalités. Par ailleurs, dans un tel cas, la dette de ces pays ne fera que s'alourdir en termes réels en raison même de la déflation !

Or, les investisseurs connaissent ces problèmes. Autrement dit, il suffira qu'un vent de panique survienne pour qu'elle s'autoréalise. Les pays fragiles le deviennent encore plus en raison même de la monnaie unique. Sur ce point, il est possible de citer Krugman : « Les taux d'intérêt sur la dette britannique sont largement inférieurs à ceux de la dette espagnole – respectivement 2 % et 5 % [...] – alors même que la dette et le déficit de la Grande Bretagne sont plus prononcés que ceux de l'Espagne, avec des perspectives budgétaires probablement moins bonnes, même si l'on prend en compte la déflation espagnole » (p. 219). Pour accélérer le retour à la compétitivité de ces pays, il faudrait, pour Krugman comme pour Stiglitz, accepter une inflation plus élevée, de l'ordre de 4 %. Pour que cette mesure puisse être prise, il faudrait accepter une intégration et une solidarité plus grandes entre les pays européens, ce que homo economicus a du mal à saisir. Cohen emploie à nouveau une formule percutante : « L'Europe attend son Roosevelt, qui saura lui donner, au cœur de la crise, le sentiment d'une communauté partagée » (p. 142).

Conclusion : repenser le lien entre l'économie et la société

L'aspect de la crise ne représente qu'une toute petite partie de la richesse des réflexions présentes dans les trois ouvrages. Pour les auteurs, et peut-être ce le véritable message, il semble désormais nécessaire de penser l'économie sur un autre mode ; les modes anciens ne remplissent en effet pas les espoirs que l'on a mis en eux. Ils engendrent ainsi ce l'inégalité (Stiglitz) et de la perte de coopération (Cohen). Ils conduisent également à sacrifier le matériel au détriment d'une réflexion plus profonde sur le bonheur (Cohen). Au-delà des critiques qu'il est possible d'adresser aux thèses des différents auteurs, c'est certainement sur ce point qu'ils sont les plus percutants : ils nous rappellent que l'économie n'est qu'un outil et que ses préceptes ne peuvent être utilisés aveuglément (y compris ceux mobilisés par les auteurs eux-mêmes). Pour devenir réaliste, ceci imposera un renouvellement de la formation des « élites » encore bien hypothétique. ■



Messoud SAOUDI

Maître de conférences en droit public à l'Université de Lyon Faculté de Droit et Science politique
EA DCT Chargé de cours aux IEP de Lyon et Grenoble et à l'IRA de Lyon

L'équilibre des finances publiques Vers un ordre public financier européen ?

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) du 2 mars 2012 vise à doter les États d'une règle d'équilibre de leur solde structurel en le limitant à 0,5 % du PIB.

La décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 invite le législateur organique à consacrer et mettre en œuvre cette règle improprement appelée « règle d'or »¹. La loi du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du TSCG intègre en droit français ce dispositif européen d'équilibre prévu à l'article 3 de ce traité² et dont le mécanisme assez complexe est détaillé dans le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques définitivement adopté par le parlement le 23 novembre 2012³.

Au sens strict, la « règle d'équilibre » signifie la couverture des dépenses définitives par des ressources définitives. Issue d'une vision classique des finances publiques, cette règle s'inspire du libéralisme politique et économico naissant du début du XIX^e siècle. Cette conception dominante à l'époque limite les dépenses de l'État au seul financement des activités administratives de puissance publique ; le maintien de l'ordre public interne et externe était alors une condition nécessaire au développement du libre échange et du commerce. Mais cette

neutralité budgétaire paraît inadaptée dans un environnement de tension engendré par la première guerre mondiale et la crise économique de 1929. L'instrumentalisation des finances publiques modernes comme outil de politique économique tend à désormais affranchir les autorités financières du strict respect de l'équilibre : l'interventionnisme budgétaire de l'État conduit à assouplir ce principe devenu un simple objectif à atteindre. Le déficit devient un instrument d'action à la disposition des États comme l'a montré la récente crise financière de 2008 à travers les plans de relance américain et européen et leurs conséquences sur le niveau croissant de leur déficit et endettement publics.

L'État veut demeurer seul maître de la politique budgétaire, monopole préservé et symbolisé par le recours au déficit comme instrument d'action économique contra-cyclique. C'est pourquoi, au contraire des finances de l'État, les finances des

¹ Pour les États dont la dette publique s'élève à plus de 60% du PIB ; pour ceux dont la dette est inférieure à ce seuil de 60%, la limite de leur solde structurel est fixée à 1%. Solde structurel au sens de « déficit corrigé des variations cycliques » et des « mesures ponctuelles et temporaires ».

² Au sens strict, la « règle d'or », conceptualisée à la fin du XIX^e siècle par l'économiste P. Leroy-Beaulieu, signifie l'interdiction de financer les dépenses de fonctionnement par l'emprunt, ce dernier devant être réservé aux seules dépenses d'investissement, règle ainsi applicable aux budgets des collectivités territoriales. Ce n'est pas l'objet du TSCG de 2012 qui ne détermine pas avec précision les dépenses concernées, cette référence à la « règle d'or » semble renvoyer à l'ordre de contrainte notamment à celle effectivement mise en œuvre en Allemagne en 1969 (art. 115 §1 loi fondamentale de 1949) limitant l'emprunt fédéral à l'investissement ce qui n'a pas empêché l'accroissement de l'endettement public qui passe de 17,5 % du PIB en 1970 à 67,9 % en 2006 ! Elle sera remplacée en 2009 par un nouveau dispositif inscrit dans la loi fondamentale de 1949, dispositif sans rapport avec la « règle d'or » au sens classique et appelé « frein à l'endettement ».

³ Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 issue du Projet de loi n° 197 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Assemblée nationale, 19 septembre 2012.

⁴ Projet de loi organique n° 198 relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, Assemblée nationale, 19 septembre 2012 et le rapport n° 244 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique n° 198 relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, Assemblée nationale, 3 octobre 2012.

collectivités territoriales et de l'Union européenne et dans une moindre mesure les finances sociales, sont soumises à la règle d'équilibre, rigide dans son principe mais souple dans son application¹. La règle d'équilibre qui leur est applicable va curieusement servir de modèle pour la gestion et la maîtrise du budget de l'État : c'est l'objet par exemple de la proposition de loi constitutionnelle avortée du 9 janvier 2008 relative au retour à l'équilibre des finances publiques².

Le contexte européen, marqué par la « crise de la zone euro » en 2010, va cependant contraindre chaque État-membre de l'UEM à adopter un mécanisme de plafonnement de l'endettement public sur le modèle germanique dit de « frein à l'endettement », dispositif inscrit dans la Loi fondamentale allemande depuis 2009. Au fameux pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 s'ajoute un Pacte de compétitivité (PC³) initié en 2011 qui sera suivi d'un « Pacte budgétaire » en 2012. La France, pays membre de la « zone euro », s'inscrit dans ce mouvement européen de réduction de la dette publique en voulant adopter une règle d'équilibre à valeur législative.

Ainsi c'est une norme définie au niveau supra-national (Union européenne) et non national qui va contraindre les autorités françaises au respect de la règle d'équilibre. Une des difficultés majeures tient à la définition de la notion d'équilibre, notion d'avantage économique que strictement juridique. On l'observe en 2011 à travers la volonté, la aussi qui n'a pas abouti, d'introduire, sur la base du rapport Camdessus de juin 2010, une nouvelle catégorie de lois, les lois-cadres d'équilibre des finances publiques (LCEFP) venant se substituer aux actuelles lois de programmation des finances publiques (LPP) définies à l'avant dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Des limites à la règle européenne d'équilibre établie par le TSCG de 2012 sont aussi à relever à l'analyse de ce traité intergouvernemental non intégré à l'ordre juridique de l'Union⁴.

¹ En ce sens voir par exemple Art. L.1612-4. Équilibre dans la prévision budgétaire ou équilibre réel) et L.1612-14 (équilibre dans l'exécution budgétaire) du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Proposition de loi constitutionnelle n°573 déposée par les députés M. Sauvaget et Ch. de Courson; adoption de cette proposition de loi constitutionnelle par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2008 après examen du rapport n°609 du député M. Charles de Courson. Mais proposition de loi constitutionnelle qui n'a pas abouti. On peut rappeler un précédent texte la aussi sans réelle portée effective, la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques fixant déjà à l'époque un objectif de solde public. L'année de déficit de l'État à 2,7% du PIB en 1997 en déterminant pour cette année une trajectoire qui se veut contraignante de limitation de la dépense publique.

³ Ce PC proposé en 2011 par le couple « Franco-allemand » constitue un instrument de convergence des politiques économiques des 17 pays de la « zone euro » en envisageant notamment la fin de l'indexation des salaires sur l'inflation, une adaptation des régimes de retraites à la démographie de chaque État-membre et un mécanisme de plafonnement de l'endettement public.

⁴ Dit aussi Traité de Bruxelles de 2012. Il s'agit du TSCG au sein de l'UE. Le TSCG ne s'applique en effet que dans la mesure où il est compatible avec les traités qui ont été conclus avant le traité de l'UE (art.2 TSCG) : de plus les mesures qu'il prévoit sont prises dans un délai de cinq ans conformément au traité sur l'Union et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art.16 TSCG).

L'aggravation du déficit et de la dette publiques⁵ invite à une « nouvelle gouvernance »⁶ des finances des États-membres de l'Union économique et monétaire (UEM). C'est l'objet du TSCG de 2012, ratifié par le Parlement français en octobre 2012 et dont la mise œuvre relève de la récente loi organique de programmation et de gouvernance des finances publiques.

Il est utile de revenir sur les lacunes des textes financiers et fiscaux actuels quant au respect de la règle d'équilibre (I) avant d'évoquer la nature et la portée d'une telle règle envisagée par le traité de Bruxelles de 2012 (II).

I. L'objectif d'équilibre : les lacunes des textes financiers et fiscaux

La tentative d'introduction d'une nouvelle catégorie de loi, la LCEFP s'imposant aux lois financières suite au rapport Camdessus⁷, résulte d'un constat, celui des lacunes de la législation financière et fiscale actuelle à contraindre au respect de la règle d'équilibre. Face à ces lacunes, des réponses à la portée limitée ont été apportées.

1. Les textes financiers et fiscaux existants

La loi organique du premier août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ont posé les bases juridiques d'une bonne gestion en insistant notamment sur le principe d'équilibre. À côté des principes budgétaires classiques (annualité, unité, universalité, spécialité) ou nouveau (sincérité) à dimension juridique et visant la transparence et le contrôle des finances publiques, émerge un principe à dimension économique, l'équilibre visant davantage la performance de la gestion publique.

L'article premier de la LOLF de 2001 modifiée retient trois sens du terme équilibre, chacun ayant une finalité particulière : l'équilibre budgétaire retracé dans un tableau d'équilibre (ressources budgétaires rapportées aux dépenses budgétaires pour décaler le solde budgétaire) ; l'équilibre financier présenté dans un tableau de financement (détail des besoins et des ressources de financement pour évaluer le montant des emprunts à souscrire sur les marchés financiers pour couvrir le déficit de l'État et aussi rembourser les emprunts venant à échéance) ; et enfin l'équilibre économique qui vise à inscrire

⁵ Les notions de « déficit public (solde négatif obtenu en soustrayant des recettes des APU leurs dépenses) et de « dette publique (accumulation d'emprunts publics permettant de couvrir les besoins de financement des APU) permettent de mesurer la situation des finances publiques au sein de chaque État membre de l'Union économique et monétaire (UEM). Notions définies par le Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997 (3^o PIB pour le déficit public et 60% PIB pour la dette publique) mais assouplies en 2005 suite à leur violation non suivie de sanction à l'égard de la France et de l'Allemagne!

⁶ Au sens de : la manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État. La gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'opacitisme et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que : la transparence, la participation et le partage de responsabilité ». Commission générale de terminologie et de néologie, JO 22 avril 2009. Apparu dans les années 1990 et attribué au secteur privé, le terme de gouvernance est depuis étendu au secteur public notamment à l'État, aux APUL et aux ASSO.

⁷ Rapport au Premier ministre Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, groupe de travail présidé par M. Camdessus, La documentation française, rapport officiel, Paris, 2010.

le budget de l'État dans son contexte macro-économique afin d'établir les fameux seuils de déficit et de dette publics au sens de système européen des comptes (SEC95). L'article d'équilibre de toute loi de finances annuelle situé en fin de sa première partie vient rappeler cette règle générale d'équilibre⁸. La LOLF de 2001, comparée aux textes précédents (décret-loi de 1956 et ordonnance organique de 1959) innove par ses précisions qu'elle apporte au contenu de l'article d'équilibre inscrit en lois de finances.

L'article d'équilibre est fondamental car il va structurer et organiser toute la discussion parlementaire et déterminer la nature et la portée des crédits des politiques publiques détaillées en seconde partie de la loi de finances. L'équilibre prévisionnel est cependant très sensible à la situation économique qu'il se voit porter normative limitée.

La LOLFSS de 2005 ne fixe pas un objectif strict d'équilibre aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) mais invite le législateur à arrêter des tableaux d'équilibre par branches, régime général et régimes obligatoires. L'article 34 de la Constitution résume la spécificité des LFSS : celles-ci « déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale » et fixent « des objectifs de dépenses compte tenu des prévisions de recettes ». On relève ainsi que contrairement aux lois de finances, les recettes et dépenses inscrites en LFSS ne valent pas respectivement consentement et autorisation parlementaire. Ce qui affaiblit l'encadrement et la maîtrise de l'évolution des finances sociales devenues, en termes de volume de dépenses, supérieures aux finances de l'État. Un encadrement pluriannuel (des lois financières) de finances et de financement de la sécurité sociale) devient alors nécessaire. C'est l'objet des lois de programmation des finances publiques, catégorie de loi introduite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Dans cette perspective et afin de conformer la gestion des finances publiques aux engagements européens de la France, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un nouvel alinéa à l'article 34 ainsi rédigé : « Les orientations pluri-annuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elle s'inscrit dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Ainsi la Constitution consacre l'approche globale et économique des finances publiques à travers la notion d'équilibre, notion qui permet de constituer l'unité des finances publiques nationales et d'harmoniser les finances des États membres de la « zone euro »⁹. La Constitution se présente désormais comme un instrument de politique budgétaire invitant les pouvoirs publics à l'instauration d'un ordre public financier conforme aux traités européens : l'objectif d'équilibre fixé par la loi de programmation n'est cependant soumis à aucune contrainte juridique tenant à l'obligation de dépôt d'un tel texte par le gouvernement, d'un décal impérial d'adoption, et d'un seuil déterminé et chiffré de

⁸ Ainsi le projet de loi de finances pour 2013 prévoit en son article d'équilibre un solde budgétaire de -60,1 milliards ; un besoin de financement s'élevant à plus de 170 milliards, couvert par des ressources provenant de l'émission de titres (bons et obligations du Trésor) d'un montant identique.

⁹ Au nombre de 17, les États membres de la zone euro sont soumis au « programme de stabilité », plus contraignant que le « programme de convergence » auquel sont soumis les États non membres de la zone euro.

l'objectif d'équilibre. La pratique va révéler l'absence de portée normative d'une telle disposition constitutionnelle.

Ainsi la première loi de programmation des finances publiques (LPP) du 9 avril 2009, qui avait pour objet de déterminer les objectifs de l'action de l'Etat pour la période 2009-2012, est devenue caduque sitôt adoptée, dans un contexte où est vrai marqué par la crise financière de 2008 : le plan de relance de l'économie et l'aide publique apportée au secteur bancaire ainsi que la baisse des recettes fiscales dans un contexte de récession, ont conduit à s'écarter de l'objectif constitutionnel d'équilibre. Cet état démontre ainsi que la LPP ne s'impose pas aux lois financières (lois de finances et de financement de la sécurité sociale) : en effet leur prévision de déficit a été sans cesse revue à la hausse : pas moins de « 8 lois en 8 mois »²¹.

Ces dispositions constitutionnelles (LPP) et organiques (LOLF) et LOLFSS) trouvent ainsi leur limite pour assurer une « bonne gouvernance » des finances publiques au sens d'un pilotage de la dépense publique et donc un retour à l'équilibre des comptes publics au sens de l'article 34 de la Constitution précité.

On relève aussi que certaines dépenses échappent à tout encadrement par la LOLF de 2001 et LOLFSS de 2005 dans leur volonté affichée de réduction du déficit public, il s'agit des « dépenses fiscales » dont le nombre s'élève à près de 600 pour un montant total avoisinant les 70 milliards d'euros qui n'est pas sans effet sur l'aggravation du déficit public car elles représentent près de 20% de recettes fiscales en France. On comprend la volonté gouvernementale de réduire certaines « niches fiscales et sociales » notamment celles dont l'efficacité n'a pas été démontrée. La pratique révèle toutefois la difficulté d'y parvenir devant les risques de transfert de charge fiscale suscités par une telle mesure et la facilité de création potentielle des « dépenses fiscales ».

Le « chaînon manquant »²² du dispositif actuel est en effet la profusion, tant au niveau de leur source que de leur champ d'application, des mesures relatives aux recettes fiscales et de leur régime souvent dérogatoire (niches fiscales et sociales). Il s'agit de réserver, comme le prévoit la législation financière allemande, aux seules lois de finances et de financement de la sécurité sociale l'adoption de telles mesures ce qui nécessite l'encore une modification de l'article 34 de la Constitution de 1958. Une telle mesure ne sera pas retenue dans le projet de loi-cadre d'équilibre des finances publiques alors proposée par le rapport Camdessus de 2010 car elle porte atteinte au droit d'amendement parlementaire en matière financière notamment au niveau des ressources publiques (article 40 de la Constitution). L'idée qui unit toutes ces propositions semble celle de consacrer une règle constitutionnelle d'équilibre pour mettre fin à la situation permanente de déficit et donc de la dette des administrations publiques (les fameux « déséquilibres jumeaux »).

La loi-cadre d'équilibre des finances publiques (LCEFP) a eu pour objet de réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre défini à l'avant dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. L'équilibre du budget de l'Etat, jamais atteint depuis les années 1980 même en contexte économique favorable, semble devenir un impératif national devant la situation précoc-

Ce projet constitutionnel d'une LCEFP, bien que non abouti, a le mérite de révéler les lacunes du dispositif actuel d'équilibre des finances publiques et d'avoir suscité certaines réponses.

2. Les réponses à ces lacunes

En pratique, certaines propositions ont connu un début d'application : le Parlement dès juillet 2010 s'est prononcé sur la base de l'article 50-1 de la Constitution sur le programme de stabilité; par ailleurs une circulaire du Premier ministre en date du 11 juin 2010 invite à mettre en œuvre le monopole des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour les mesures relatives aux prélèvements obligatoires. Une telle règle s'impose alors au seul gouvernement, le Parlement continue à exercer son droit d'amendement en matière financière lui ouvrant ainsi la possibilité de création et/ou suppression des « dépenses fiscales ». Demeure la question de rendre effectif l'objectif constitutionnel d'équilibre en adoptant ce nouvel instrument, la LCEFP.

Après le dépôt du projet de loi constitutionnelle le 2 février 2011 et son adoption par les deux chambres du Parlement en termes identiques suite à deux mois de discussions et de débats, le gouvernement Fillon, à défaut de soumettre ce texte devant le référendum, s'est abstenu de réunir le Congrès, devant l'incertitude de son adoption avec la nouvelle composition du Sénat issue des élections de septembre 2011²³. Mais le « débat constitutionnel » relatif à l'inscription d'une « règle d'équilibre » semble réactivé depuis 2010, année marquée par la crise des dettes souveraines des États de la zone euro.

L'adhésion de la France à l'UEM contraint, dans le cadre du pacte budgétaire de 2012, à renforcer l'exigence de maîtrise de la dépense publique et invite à une approche globale et pluriannuelle des finances publiques : il s'agit de réaliser effectivement l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques au sens du système européen des comptes (SEC 95).

II. L'objectif d'équilibre : textes et contexte européens

Le contexte européen des finances publiques appelle à une harmonisation voire à une « européanisation » des politiques économiques et notamment budgétaires et/ou fiscales. Ainsi, depuis 2011, l'instauration d'un « semestre européen » au cours duquel chaque État-membre de la zone euro est invité à transmettre aux autorités européennes compétentes son projet de budget avant sa discussion et son adoption par son Parlement national : il s'agit là pour certains d'une limitation de la souveraineté des États-membres²⁴. La règle européenne d'équi-

libre définie dans le TSCG de 2012 semble à l'analyse rencontrer également certaines limites nuanciant ainsi sa portée normative contraignante.

1. Une règle applicable à un État à la souveraineté limitée

Le débat sur la fameuse « règle d'or » résulte d'un processus entamé dès les années 1970. Il est lié à la perte de souveraineté monétaire des États et par conséquent aux modalités de financement de leur déficit et de dette en tant que prêteur en dernier ressort (PDR) via leur banque centrale²⁵. La limitation de la souveraineté monétaire conduit, pour sauvegarder la monnaie unique, à un encadrement renforcé des budgets des États de la zone euro en établissant une règle européenne d'équilibre.

L'une des conséquences majeures de réalisation de l'UEM est l'abandon par les États ayant adhéré à la zone euro de leur pouvoir souverain de création monétaire. Ainsi l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFUE entré en vigueur en 2009 reprenant en cela l'article 104 du Traité de Maastricht de 1992 consacre cette contrainte juridique faisant interdiction aux banques centrales de financer le déficit des États. Cet article qui vise à lutter contre l'inflation (le fameux recours à la « planche à billets ») trouve ses limites devant l'aggravation des dettes publiques. La BCE est appelée à intervenir sur le marché secondaire en actionnant un dispositif non conventionnel de rachats massifs de dettes à défaut de son statut, au contraire par exemple de la réserve fédérale américaine (FED) étroitement liée au gouvernement central.

À défaut de revenir sur l'attribution de la compétence monétaire à la BCE, on soumet les États au respect strict d'une prétendue « règle d'or » évitant une dépréciation de l'euro et (hassant ainsi leurs créanciers). La crise des « dettes souveraines » va ainsi initier une réglementation européenne d'encadrement des politiques budgétaires c'est-à-dire l'instauration d'une règle d'équilibre, c'est l'objet du traité sur la coordination, la stabilité et de la gouvernance (TSCG) au sein de l'UEM du 2 mars 2012.

Le TSCG²⁶ consacre la nécessité d'une union budgétaire afin de préserver l'union monétaire. Le dispositif d'équilibre envisagé par le TSCG vise une régulation des finances nationales en vue d'un transfert à terme, semble-t-il, de la compétence budgétaire à l'Union européenne.

Le champ d'application du TSCG (article 1) s'étend à la discipline budgétaire, à la coordination des politiques économiques et à la gouvernance de la zone euro montant ainsi le lien étroit

²⁵ On peut rappeler le rapport Werner de 1970 qui envisageait la création d'une monnaie unique pour répondre à l'époque à la crise du système monétaire international déclenché par la décision de la présidence américaine Nixon de mettre fin à la parité or/dollar; ce projet sera réalisé en 2001; la loi française de 1973 sur la Banque de France (dite loi Pompidou-Biscard) qui vise à limiter le plafond de prêts à taux zéro attribués à l'Etat par la banque centrale pour financer son déficit; l'indépendance de la Banque de France à l'égard du gouvernement, dans le cadre du système européen de banques centrales, est consacrée par le Traité de Maastricht de 1992; l'article 104, disposition reprise par les lois de 1993 et 1998 sur le statut de la Banque de France. ²⁶ On rappelle que 25 États de l'Union européenne sur 27 ont signé ce traité (Royaume-Uni et République tchèque ne l'ayant pas signé) et que son entrée en vigueur nécessite une ratification par au moins 12 États sur 17 de la zone euro.

²⁷ Ces élections sénatoriales ont en effet vu la victoire pour la première fois sous la V^e République de l'opposition de gauche. La réunion d'une majorité des 3/5, nécessaire à l'adoption de la loi constitutionnelle, est alors apparue incertaine (du fait de la réticence du gouvernement et l'abandon de la procédure de révision (article 89 C. 1958)). ²⁸ Ce contrôle a priori des budgets nationaux pose la question de sa légitimité démocratique, en ce sens Proposition de loi constitutionnelle, garantissant la souveraineté du peuple en matière budgétaire, Assemblée nationale, 20 octobre 2010 visant à s'assurer à l'article 88-2 de la Constitution Française de 1958 la disposition suivante: « En matière budgétaire cependant, le Parlement reste souverain. Les institutions européennes ne pourront se prononcer qu'après la délibération des assemblées parlementaires ».

cupante de la dette publique. S'inspirant d'expériences étrangères notamment de l'Allemagne²⁷, la LCEFP visait, dans le cadre désarmé européen des finances publiques, à soumettre le législateur financier national au respect d'une trajectoire pour atteindre à terme l'équilibre des comptes des administrations publiques²⁸. Le contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel de la LCEFP avait été envisagé comme une garantie au respect de cette trajectoire et partant de la règle d'équilibre.

Désirant rétablir la hiérarchie des normes, la LCEFP, qui se substituerait à l'actuelle LPP, affirmait sa primauté, comme loi pluriannuelle définissant la trajectoire vers un objectif d'équilibre, sur les lois financières annuelles en leur imposant le respect d'un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles en recettes. Une loi organique *ad hoc* était prévue pour venir préciser le contenu et la portée de ces LCEFP s'imposant aux lois financières au contraire des LPP.

Bien qu'alignée sur la procédure applicable aux lois de finances (priorité d'examen à l'Assemblée nationale, discussion sur la base du texte du gouvernement et non celui des commissions des finances, procédure accélérée de droit...), le dépôt et l'adoption d'une LCEFP serait obligatoire et préalable à toute adoption d'une loi de finances et de financement de la sécurité sociale ce qui n'est pas le cas d'une LPP comme celle courant la période 2009-2012 qui n'a été adoptée que le 9 février 2009. Par ailleurs, la portée limitée des contrôles parlementaire, de constitutionnalité et administratifs des lois financières invite à renforcer le rôle respectif des organes en charge de ces contrôles, Parlement, Conseil constitutionnel et Cour des comptes. Ainsi la discussion parlementaire sur la LCEFP remplacera le fameux DOPF²⁹ de l'Etat et surtout les parlementaires auront à se prononcer par un vote sur le programme de stabilité de la France transmis à la Commission européenne³⁰. Le Conseil constitutionnel se verrait exercer un contrôle obligatoire de la LCEFP garantissant ainsi le respect effectif de l'objectif constitutionnel d'équilibre. Toutes les lois financières, initiales et rectificatives, seraient soumises à un contrôle de conformité à la LCEFP. Quant à la Cour des comptes, sa mission constitutionnelle d'assistance était appelée à s'étendre à la LCEFP.

²⁷ Le modèle allemand semble une source d'inspiration pour les parlementaires ou les groupes de travail réunis à cet effet pour proposer une règle d'équilibre des finances publiques. L'Allemagne a ainsi constitutionnalisé une telle règle en l'inscrivant dans sa loi fondamentale de 1949; entrée en vigueur en 2011, elle n'autorise à terme (à compter de 2016) qu'un déficit structurel de l'Etat fédéral de 0,35% du PIB; les régions allemandes (Länder) seront soumises au respect strict de cette règle à partir de 2020. Cependant des circonstances exceptionnelles autorisent une dérogation à ces règles.

²⁸ Elle retrace les opérations économiques effectuées par tous les agents économiques publics et privés pendant une période donnée. Les administrations publiques (APU) se caractérisent par leur financement (les prélèvements obligatoires) et la nature de leur activité (pour l'essentiel non marchande). Le secteur APU comprend les sous-secteurs administratifs publics centraux (Etat et organismes divers d'administration centrale ou ODAC), administrations publiques locales ou APUL (collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale ou ODAL), les administrations de sécurité sociale (ASSO); les notions européennes de déficit et de dette publiques se mesurent au niveau de cet ensemble qui constitue les APU.

²⁹ Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) remplaçant le classique débat parlementaire aux finances publiques.

³⁰ Pouvoir du Parlement déjà établi et exercé sur la base de la loi de programmation pour 2011-2014 en son article 14.

entre ces trois domaines. Son caractère intergouvernemental est rappelé à l'article 2 qui précise que le TSCG doit être interprété conformément aux traités existants avant fondé l'Union, et dans la mesure où il est compatible avec le droit de l'Union. Ainsi le TSCG n'est pas intégré à l'ordre juridique contraignant de l'Union limitant ainsi sa portée normative. Il est aussi précisé qu'il ne modifie pas les compétences de l'Union dans le domaine de l'Union économique.

Le « pacte budgétaire » voit son contenu précisé aux articles 3 à 8 : ils posent les règles relatives à la discipline budgétaire en évoquant les sanctions en cas de manquement.

La finalité de ce pacte est d'inviter les États à disposer d'un budget en excédent ou en équilibre, à défaut sont assignés à l'État au budget en déficit des objectifs de moyen terme conformément aux nouvelles règles du PSC rénové. Le pacte impose dans tous les cas un déficit structurel (le déficit corrigé des variations cycliques) et des mesures ponctuelles et temporaires) ne devant pas excéder 0,5 % du PIB (seuil relevé à 1 % pour les États dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB). Ce seuil est applicable à l'État concerné sauf en cas de « circonstances exceptionnelles » (au sens de « faits inhabituels indépendants de la volonté des États concernés » affectant leurs finances publiques ou encore en « période de grave récession économique »). On perçoit à l'emploi de ces termes alambiqués la difficulté d'encadrer juridiquement une notion au contenu et portée économique, l'équilibre.

La Commission européenne établit un calendrier de convergence vers cet objectif assigné à l'État en déficit budgétaire structurel et évalue le respect de cette trajectoire. Tout écart constaté à cet objectif ou une situation dégradée des comptes publics déclenche un mécanisme automatique de correction. C'est au niveau national, sur la base « de principes communs proposés par la Commission » que doit être mis en place de manière efficace un tel mécanisme de correction. L'État, dont la dette publique est supérieure à 60 % du PIB, se doit de la réduire au « rythme moyen » d'un vingtième par an. L'engagement d'une procédure pour déficit excessif à l'encontre d'un État le contraint à dresser un « programme de partenariat budgétaire et économique », soumis pour accord à la Commission et au Conseil et détaillant les réformes qu'il envisage de mettre en œuvre sous le contrôle de ces deux autorités européennes. Ces dernières sont par ailleurs informées des plans d'émission de dette de ces États placés sous surveillance.

La procédure pour déficit excessif est que que peu redéfinie : une majorité qualifiée d'États de la zone euro à l'exclusion de l'État concerné est nécessaire pour s'opposer aux décisions prises par la Commission ; à défaut de cette majorité qualifiée, ces États doivent soutenir les recommandations et propositions de la Commission lorsque celle-ci décide d'engager une telle procédure contre un État de la zone euro. C'est ainsi une « majorité qualifiée inversée » du Conseil de l'Union des pays de la zone euro qui détermine la suite à donner à la procédure engagée.

La Commission vérifie par ailleurs l'existence effective de règles nationales de discipline budgétaire fixées par le TSCG de 2012 et rend un rapport relatif à cette obligation. Cependant seul un État, à l'examen ou non de ce rapport, peut saisir la Cour

de justice de l'Union européenne pour faire respecter cette obligation. Apparaissent ainsi les limites d'un tel dispositif européen qui se veut innovant par rapport au PSC de 1997.

2. Les limites de la règle européenne d'équilibre

Les limites à cette règle européenne d'équilibre tiennent pour l'essentiel à la nature de ce traité qui est un acte à caractère intergouvernemental et non supra national : la conséquence majeure est que les États de la zone euro demeurent maîtres de la procédure pour déficit excessif qui peut être engagée contre eux. Les États de la zone euro et leurs gouvernements sont soumis à une obligation de moyen et non de résultats pour réaliser l'objectif européen d'équilibre structurel. Ainsi une marge d'appréciation et de décision est laissée aux États membres.

L'ambition affichée par le TSCG de 2012 qui est d'imposer une règle contraignante d'équilibre aux États ne se retrouve pas au niveau des moyens juridiques et institutionnels mis en place. On relève ainsi que les sanctions faisant suite à l'engagement d'une procédure pour déficit excessif ne sont pas automatiques car leur mise en œuvre exige une décision à la « majorité qualifiée inversée » du Conseil de l'Union, organe représentant l'intérêt des États et notamment des plus importants d'entre eux en termes économiques et démographiques.

Aucune stipulation des articles 3 à 8 du TSCG ne vient fixer une date précise de retour à l'équilibre des finances au contraire par exemple du dispositif allemand dit « frein à l'endettement » qui, semble-t-il, a servi de modèle à la rédaction de ce traité. Il est simplement évoqué un objectif à moyen terme qui est évalué par la Commission sans savoir sur quelle base et ce que recouvre précisément ce « moyen terme ». De plus, la mise en œuvre effective de la règle d'équilibre structurel au sein des États n'est pas réellement contrôlée ni par conséquent sanctionnée par la Commission ou la Cour de justice de l'Union européenne, ces autorités se limitent à vérifier l'existence d'une telle règle nationale conformément au TSCG.

Si le déclenchement de la procédure pour déficit excessif est automatique dès lors qu'un écart est constaté, le mécanisme de correction de retour à l'objectif de déficit structurel fixe par le traité relève, notamment dans ses modalités de mise en œuvre, des seuls États.

Définitivement adoptée par le parlement le 23 novembre 2012, la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques met précisément en œuvre l'article 3 du traité. La loi se limite à définir les instruments classiques de programmation (LPPF) en enrichissant notamment leur contenu et en instituant, sur le modèle suédois, un nouvel organe, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) chargé en toute indépendance d'émettre un avis sur les hypothèses macro-économiques et d'alerter le gouvernement et le

21. Les lois de programmation des finances publiques (LPPF) prévues à l'article 34 de la Constitution de 1958 dont le contenu est quelque modifié par l'introduction de la notion européenne de « solide structure ». Globalement il s'agit de contraindre davantage à la réalisation d'un objectif de solide structure) et de renforcer par conséquent la sérénité de ces lois de programmation qui encadrent, dans une perspective pluriannuelle, les lois financières (lois de financement et loi de financement de la sécurité sociale) dont le contenu est par ailleurs dérogé à la notion de « solide structure ».

parlement sur le déclenchement du mécanisme correcteur en cas d'écart important à l'objectif à moyen terme (OMT) du solide structurel. Ce HCFP, présidé par le premier président de la Cour des comptes, a ainsi pour tâche de surveiller le respect d'une trajectoire pour atteindre l'objectif d'équilibre structurel fixé par le TSCG de 2012.

Le mérite du « pacte budgétaire » est de renouveler les instruments de régulation des finances publiques nationales en invitant les États à compléter leurs règles budgétaires classiques par la règle économique d'équilibre. En ce sens, ce traité prolonge en les renforçant la dimension globale (finances des administrations publiques) et pluriannuelle (programme européen de stabilité et lois nationales de programmation) des finances publiques contemporaines. Cette double dimension s'impose désormais à tout gestionnaire public ainsi qu'aux organes politiques, administratifs et juridictionnels de contrôle d'autant plus que la règle européenne d'équilibre est consacrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (articles 34 et 47-2).

Colloque



« Le club comptable des juridictions financières organisé le 29 janvier prochain de 14h à 18h, à la Cour des comptes, un colloque intitulé :

« L'audit interne dans le secteur public : premières expériences, premiers leçons »

L'audit interne est une des composantes-clés de la qualité comptable, son absence ou ses lacunes ont notamment conduit la Cour à formuler une importante réserve sur les comptes de l'État depuis qu'ils sont soumis à sa certification. Cette circonstance a conduit l'administration française à développer la fonction d'audit interne en son sein.

L'audit interne dans le secteur public a vocation d'ailleurs à dépasser le domaine comptable pour traiter de l'ensemble de la gestion, conformément à la définition internationalement admise de cette fonction. Avec pour horizon la réduction des déficits, il sera sollicité pour optimiser la consommation des ressources.

L'ouverture par le Premier président de la Cour des comptes de cette manifestation, sa conclusion par le Procureur général et les interventions des principaux acteurs publics, privés et internationaux de l'audit interne témoignent de l'importance du sujet.

Vous pouvez vous inscrire, dans la limite des places disponibles, sur le site Internet du club comptable des juridictions financières <http://www.clubcomptabledesjuridictionsfinancieres.fr>

La Constitution française a enregistré depuis 2008 une telle évolution. Faut-il aller plus loin et soumettre, comme le prévoyait le rapport Camdessus de 2010, les lois financières annuelles (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) à des lois de programmation pluriannuelle sous contrainte européenne. Un tel renversement de la hiérarchie des normes non seulement contraindrait les lois financières au respect des lois pluriannuelles mais implique aussi de privilégier le budget triennal de l'État sur son budget annuel rendant ainsi effectif le respect de l'objectif d'équilibre des comptes publics au sens de l'article 34 de la Constitution.

Ce passage d'un simple encadrement pluriannuel des lois financières à une pluriannualité contrainte en vue de l'équilibre des finances publiques soulève alors une question majeure. Après le « fédéralisme monétaire », le TSCG du 2 mars 2012 constitue-t-il une simple étape vers un « fédéralisme budgétaire » ?

MARDI 29 JANVIER 2013 :

L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC : PREMIÈRES EXPÉRIENCES, PREMIÈRES LEÇONS.

14h - OUVVERTURE PAR DIDIER MICHAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

14h30 - 14h40 - LE DÈF DE L'AUDIT INTERNE DANS LES ADMINISTRATIONS : LA NÉCESSAIRE PROFESSIONNALISATION

AMBIANCIER: LOUIS VARIAS (Conseiller au Président de l'IRAC - Institut Français de Contrôle et de Contrôle Interne)

14h45 - 15h00 - L'ÉTAT DES LIEUX DE L'AUDIT INTERNE EN FRANCE

AMBIANCIER: FRANÇOIS BEGER (Généraliste - Maître à la Cour des Comptes)

15h15 - 15h30 - L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE L'AUDIT INTERNE

AMBIANCIER: MARIE-ANNE BOUTIER (Conseillère générale de l'Institut de la Cour des Comptes)

15h45 - 16h00 - CONCLUSION ET SYNTHÈSE PAR GILLES JOUANET, PROCUREUR GÉNÉRAL PRÉS LA COUR DES COMPTES