



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° 4-5 : La préparation et l'adoption de la loi de finances

I. Documents

- GUILLET N., La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesse juridique, LPA, 16, novembre 2009, n°228
- DUBERTRET J. , La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF, La Revue du Trésor n°7, juillet 2006, p. 437
- GAUBERT G., Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire, RFFP, n°122, avril 2013, p. 143.
- Exemple de cavaliers budgétaires censurés par le Conseil Constitutionnel (liste non exhaustive).
- BLAIRON K. , Pouvoirs et contrepuvoir en matière budgétaire et financière, Ville Congrès Français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27, p. 5 à 12.
- CAHUZAC J., Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité, RFFP n°113, février 2011, p. 3
- LAZY-CHEVALIER C., Le Pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, RFFP n°82, 2003, p. 115-132
- WALINE CH., Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière, RFFP, n°113, fev.2011, p.81

II. Exposés

- **Pour la séance 4 (semaine du 4 novembre 2019)**
 - o Le rôle des commissions parlementaires dans l'adoption de la loi de finances
 - o Le rôle du pouvoir exécutif dans l'élaboration des lois de finances

- **Pour la séance 5 (semaine du 11 novembre 2019)**
 - o Le pouvoir de proposition et d'amendement des parlementaires en matière financière
 - o L'examen et l'adoption de la loi de finances

III – Exercices

- Pour la séance 4 (semaine du 4 novembre 2019)

Commentez les extraits de la décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 ici reproduits :

1. Considérant que les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2006 ; qu'ils formulent à son encontre plusieurs griefs fondés sur des contrariétés à la loi organique du 1er août 2001 susvisée et tenant notamment à l'insuffisance des indicateurs de performances, à la présentation des emplois de la mission " Enseignement scolaire ", au périmètre de la mission " Ecologie et développement durable ", au caractère " mono-programme " des comptes spéciaux ou à la nature des dépenses qu'ils retracent ; qu'ils contestent également ses articles 7, 26, 56, 74, 78 et 85 ;

- SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :

2. Considérant que les requérants font valoir, de façon générale, que " le nombre d'indicateurs de performance non renseignés dans les documents budgétaires transmis au Parlement et détaillant les crédits de chacune des missions est inacceptable et remet en cause la qualité même de l'autorisation parlementaire " ; qu'ils jugent que cette défaillance prive le Parlement " de la capacité d'exercer son contrôle sur l'efficacité des politiques menées " et " aura des conséquences dommageables également lors de la discussion du projet de loi de règlement pour l'année 2006 " ; que, ce faisant, ils mettent en cause la procédure législative au terme de laquelle la loi déferée a été adoptée ;

3. Considérant que l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001, entré en vigueur le 1er janvier 2005, définit les documents qui doivent désormais être joints au projet de loi de finances de l'année ; que, parmi ces documents, doivent figurer des " projets annuels de performances " présentant les objectifs associés aux crédits des différents programmes et permettant de mesurer, au moyen " d'indicateurs précis ", l'efficacité de la dépense publique ; que l'article 54 de la même loi organique est relatif aux documents qui devront être joints au projet de loi de règlement à partir de celui portant sur l'année 2006 ; que, parmi ces documents, figurent des " rapports annuels de performances " qui permettent d'établir des comparaisons avec les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances initiale ;

4. Considérant que ces annexes doivent permettre au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, a posteriori, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées ; que tel est l'objet, en particulier, des projets et des rapports annuels de performances ;

5. Considérant, en l'espèce, qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté ;

[...]

- SUR LA MISSION " ÉCOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE " :

11. Considérant que l'état B annexé à la loi déferée, auquel renvoie son article 67, fixe les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission ministérielle intitulée : " Ecologie et développement durable " ;

12. Considérant que, selon les requérants, " de nombreux crédits permettant la mise en oeuvre des objectifs de la mission qui regroupe les politiques en faveur de la protection de l'environnement et de la prévention des risques naturels se trouvent dispersés dans d'autres missions " ; qu'ils se réfèrent, en particulier, aux missions intitulées : " Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ", " Politique des territoires " et " Transports " ; qu'ils en déduisent que le contenu de la mission " Ecologie et développement durable " serait en contradiction avec " les règles de spécialisation des crédits prévues par l'article 7 de la loi organique " et avec " l'esprit " de cette législation ; que seraient ainsi méconnus le " principe de responsabilisation des gestionnaires publics " et les " objectifs de lisibilité des enjeux et des choix budgétaires " ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 : " Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat 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 " ;

14. Considérant qu'il appartient au Gouvernement de définir le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en oeuvre ; qu'il est également de sa compétence de choisir de constituer ces missions à partir des crédits d'un seul ou de plusieurs ministères ; que, contrairement aux affirmations des requérants, les critères sur lesquels repose la délimitation des missions mises en cause ne sont entachés d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; que, dès lors, les griefs dirigés à l'encontre de la mission " Ecologie et développement durable " doivent être rejetés ;

[...]

- **Pour la séance 5 (semaine du 11 novembre 2019)**

Dissertation : L'évolution des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire depuis la LOLF

PA200922805

Petites affiches, 16 novembre 2009 n° 228, P. 4 - Tous droits réservés

Finances publiques

La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques

[...]

II. Les interrogations sur la méthode de la programmation financière pluriannuelle

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques constitue une nouvelle catégorie juridique. Elle n'est ni une loi organique en matière financière (ce qu'est en revanche la LOLF), ni une des lois de finances prévue à l'article 1^{er} de la LOLF. Traditionnellement, les lois de programmation « déterminent les objectifs de l'action de l'État » (article 34 de la Constitution) mais n'engagent pas le Parlement en matière financière en raison du principe de l'annualité budgétaire. L'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précisait à cet égard que « les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'État à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année ».

En effet, l'objectif d'une loi de programmation ou de programme est d'engager une politique pluriannuelle d'investissements mais sans force obligatoire sur le plan financier : elle n'ouvre aucun crédit. Seules les lois de finances annuelles peuvent traduire financièrement, chaque année et pendant toute la durée prévue, les

engagements politiques pluriannuels pris par la représentation nationale ⁽⁷⁵⁾. Dès lors, face à une loi de programmation pluriannuelle en matière financière, la question de son caractère normatif est posée (A). De même faut-il s'interroger sur la portée réelle de cette loi en matière de revalorisation du rôle du Parlement (B).

A. La normativité incertaine de la loi de programmation pluriannuelle

La normativité de la loi du 9 février 2009 paraît incertaine, comme le montrent les travaux préparatoires et les débats parlementaires. Par exemple, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale affirma que « l'objet de l'article 1^{er} [du projet de loi de programmation] est de préciser que les règles de pilotage des dépenses et des recettes définies dans le projet de loi ont une portée « programmatique » et non « normative » » ⁽⁷⁶⁾ ; à l'inverse, il évoqua la nécessité de « graver la programmation triennale dans le marbre », puis « l'obligation juridique » incluse dans la loi de programmation que constitue le fait de gager toute dépense fiscale par une recette équivalente ⁽⁷⁷⁾.

La loi de programmation n'est donc pas sans portée puisqu'elle constitue, selon le ministre en charge du Budget, un « objectif politique » ⁽⁷⁸⁾. Elle s'apparente à la fois à un cap mais aussi à une route non négociables, ni par les gestionnaires de programme dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances initiale, ni par les parlementaires dans le cadre des discussions budgétaires à intervenir dans la période triennale. Pour autant, la loi commentée contient-elle des normes juridiques ? L'ambivalence relevée par la Cour des comptes ⁽⁷⁹⁾ trouve une illustration parfaite avec la règle d'affectation des surplus d'impositions de toute nature (1.). On peut alors aussi s'interroger sur le respect par la loi du 9 février 2009 du principe constitutionnel de sincérité budgétaire (2.).

1. Le problème de l'affectation triennale des « éventuels surplus du produit des impositions de toute nature »

Dans son article 9, la loi du 9 février 2009 détermine les modalités de l'utilisation des éventuels surplus de recettes : « au cours de la période mentionnée à l'article 1^{er}, les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État, sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire » ⁽⁸⁰⁾. En se voulant normative, la formulation de l'article 9 invite à une double réflexion d'ordre constitutionnel.

La première porte sur la contradiction apparente entre la loi commentée et la LOLF concernant l'affectation des éventuels surplus de recettes. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 offre tout d'abord plus de souplesse au Parlement en la matière que ne le prévoit la loi commentée. En effet, depuis sa modification par une loi organique du 12 juillet 2005 ⁽⁸¹⁾, son article 34 I-10° dispose que, dans la première partie, la « loi de finances de l'année (...) arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État » ⁽⁸²⁾. Il appartient donc à la loi de finances et non à la loi de programmation de procéder à l'affectation des surplus ; qui plus est, la loi de finances de l'année ⁽⁸³⁾.

Ensuite, l'affectation des surplus de recettes ne peut être fractionnée en fonction des catégories de recettes excédentaires, ce que ne conteste pas la loi du 9 février 2009 (cf. l'expression « dans leur totalité »). Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une disposition de la loi de finances pour 2006 qui prévoyait l'affectation des surplus de recettes au remboursement de la dette mais réservait les surplus du produit de la TIPP à des dépenses nouvelles. Pour le Conseil, « les surplus dont la loi de finances de l'année et, le cas échéant, la loi de finances rectificative, doivent déterminer les modalités d'utilisation, sont ceux qui sont susceptibles d'être constatés en fin d'exercice en retranchant au produit de l'ensemble des impositions de toutes natures établies au profit de l'État le total prévu par la loi de finances initiale ; que le législateur organique n'a pas entendu permettre que des règles spécifiques soient prévues pour l'utilisation du surplus constaté à partir d'une catégorie particulière de recettes » ⁽⁸⁴⁾.

Enfin, et surtout, la LOLF n'exige pas que les surplus soient obligatoirement affectés à la réduction du déficit budgétaire — même si les débats montrent que cet objectif reste la finalité poursuivie. Dans sa décision n° 2005-517 DC précitée, le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs estimé que les « nouvelles règles d'affectation des surplus conjoncturels de recettes, qui sont destinées à améliorer la gestion des finances de l'État et tendent à renforcer l'information du Parlement, n'appellent aucune remarque de constitutionnalité » (cons. n° 2). Il en aurait été probablement autrement si la LOLF avait contraint le législateur à une affectation déterminée, ce qui aurait été incompatible avec l'exigence constitutionnelle de l'annualité budgétaire ⁽⁸⁵⁾ qui, même si elle ne découle pas directement de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ⁽⁸⁶⁾, découle de l'article 47 de la Constitution ⁽⁸⁷⁾.

De façon connexe, ne peut-on pas considérer que l'article 9 de la loi commentée présente les caractéristiques d'une disposition législative « bavarde » ? À l'origine, la loi « bavarde » a été stigmatisée par l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud, qui, à l'occasion de ses vœux au président de la République Jacques Chirac le 3 janvier 2005, avait dénoncé « les dispositions non normatives [de la loi], si bien appelées « neutrons législatifs » par (...) Jean Foyer », critiquant « la dégénérescence de la loi en instrument de la politique spectacle, la loi d'affichage ». Il exemptait toutefois certaines lois de l'obligation de normativité : « Sous réserve des dispositions particulières prévues par la Constitution (je pense aux « lois de programme » en matière économique et sociale, ou aux annexes des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale), la loi a pour vocation d'énoncer des règles »⁽⁸⁸⁾. Reprenant cette analyse, le Conseil constitutionnel jugeait le 21 avril 2005 qu'il résultait de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et « des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi » que, « sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »⁽⁸⁹⁾.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel n'avait pas retenu l'absence de normativité de l'article 12 de la loi déferée qui renvoyait la détermination des « orientations et [d]es objectifs de la politique nationale en faveur de l'éducation ainsi que les moyens programmés » à un rapport annexé. Pour lui, « ce rapport annexé fixe des objectifs à l'action de l'État dans le domaine de l'enseignement des premier et second degrés ; que, si les engagements qui y figurent ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi, ses dispositions sont de celles qui peuvent trouver leur place dans la catégorie des lois de programme à caractère économique ou social prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution ; que, dans cette mesure, elles pouvaient être approuvées par le législateur ; que le grief tiré du défaut de portée normative ne peut donc être utilement soulevé à l'encontre de l'ensemble du rapport approuvé par l'article 12 de la loi déferée » (cons. n° 12)⁽⁹⁰⁾. En revanche, il avait considéré qu'une disposition fixant les objectifs généraux de l'école et de la formation scolaire était dépourvue de toute portée normative⁽⁹¹⁾.

En l'espèce, la nouvelle catégorie de loi de programmation prévue par l'article 34 qui définit les « orientations pluriannuelles des finances publiques » paraît relever de la catégorie des « dispositions particulières prévues par la Constitution » mentionnées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 21 avril 2005. Elle n'est donc pas liée par l'obligation de normativité de ses dispositions. L'article 9 de la loi commentée devrait alors être considéré comme n'ayant qu'une portée déclaratoire, laissant le soin à chaque loi de finances annuelle de prévoir une disposition relative à l'affectation des surplus de recettes⁽⁹²⁾. La formulation prescriptive de l'article 9 doit en outre être appréciée en lien avec la disposition de l'article 1^{er} qui dispose que « Les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, *les objectifs* de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009-2012 »⁽⁹³⁾ : l'objet de l'article 9 n'est donc qu'un objectif, sans valeur juridique. Il y a donc là une disposition non normative mais sans qu'elle puisse être considérée, eu égard à l'objet même de cette nouvelle catégorie de loi, comme « bavarde ».

En revanche, une interrogation demeure : quelle exigence de sincérité peut-on attendre d'une telle loi ?

2. La « sincérité » contingente de la loi de programmation des finances publiques

En raison de sa nature même, mais aussi de la crise économique et financière actuelle⁽⁹⁴⁾, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 peut-elle être considérée comme sincère ? La question se dédouble toutefois : le principe de sincérité⁽⁹⁵⁾ s'applique-t-il à une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques ?

D'abord, selon l'article 32 de la LOLF, « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État (...) ». Or ainsi qu'il a déjà été relevé, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques mentionnée distinctement à l'article 34 de la Constitution n'est pas une loi de finances au sens de l'article 1^{er} de la LOLF. Cependant, comme le Conseil constitutionnel a dégagé l'exigence de sincérité des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour en faire un principe constitutionnel⁽⁹⁶⁾, on pourrait considérer qu'une loi de programmation en matière financière est astreinte à son respect.

Lors des débats, de nombreux parlementaires ont pu juger « irréalistes » les hypothèses économiques du gouvernement⁽⁹⁷⁾. C'est la raison pour laquelle, par exemple, les députés socialistes ont demandé par voie d'amendement la suppression de l'article 2 car les hypothèses de croissance retenues (notamment son accélération, de 1 % en 2009 à 2,5 % à partir de 2010) n'étaient pas crédibles⁽⁹⁸⁾, ce qui remettait en cause la crédibilité même du retour à l'équilibre budgétaire en 2012. La vulnérabilité des prévisions a d'ailleurs été prise en considération par la ministre de l'Économie et le ministre du Budget qui, en cours de discussion devant le Sénat, ont abaissé les prévisions de croissance à 0,5 % pour 2009⁽⁹⁹⁾.

Les sénateurs ont d'ailleurs modifié — le ministre du Budget s'en remettant à leur sagesse — le texte de l'article 2 fixant la programmation des finances publiques ; pour couper court à un éventuel risque de censure constitutionnelle, a été ajouté un morceau de phrase : « sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées » ⁽¹⁰⁰⁾.

Il s'agit là d'un aveu de faiblesse de toute prévision économique et financière dans une conjoncture particulièrement troublée. Le dépôt, après l'adoption par la CMP des dispositions restant en discussion, d'une dizaine d'amendements du gouvernement d'ajustement des prévisions chiffrées montre d'ailleurs à quel point il n'était pas juridiquement tenable de faire voter une loi programmant le retour à l'équilibre budgétaire alors même que le gouvernement faisait voter plusieurs lois de finances rectificatives creusant le déficit budgétaire ⁽¹⁰¹⁾.

Pour autant, l'exigence de sincérité d'une loi de programmation financière ne peut qu'être relative et contingente. D'abord, la sincérité « s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » (LOLF, art. 32). Ensuite, et dans le même sens, le Conseil constitutionnel consacre une conception minimaliste de la sincérité en matière de prévision budgétaire. Dans sa décision du 13 juillet 2006, il a considéré 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 » ⁽¹⁰²⁾.

Puisqu'il ne s'agit que d'une prévision économique et financière, la sincérité se définit alors de façon négative. Le contrôle du juge constitutionnel n'en est donc que plus atténué, limité à l'erreur manifeste d'appréciation ⁽¹⁰³⁾.

De même, dans sa décision n° 2004-511 DC, loi de finances pour 2005, le Conseil constitutionnel a jugé que « les prévisions de recettes sont initialement établies par le gouvernement au regard des informations disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances ; qu'il lui appartient d'informer le Parlement, au cours de l'examen de ce projet de loi, *lorsque surviennent des circonstances de droit ou de fait de nature à les remettre en cause et, en pareille hypothèse, de procéder aux corrections nécessaires* » ⁽¹⁰⁴⁾.

En l'espèce, on peut donc en déduire que le gouvernement a satisfait au respect du principe de sincérité, dès lors qu'il a procédé aux ajustements nécessaires des prévisions économiques et financières en cours de la discussion parlementaire au vu de l'aggravation des perspectives financières pour le budget de l'État. Il n'a pas cherché à tromper le Parlement, quand bien même des approches politiques différentes de celles du gouvernement peuvent conduire à penser que l'objectif du retour à l'équilibre budgétaire à l'horizon 2012 est irréaliste.

Le dernier sujet d'interrogation concernant la loi du 9 février 2009 porte sur la portée de la réforme au regard du rôle du Parlement.

B. Une participation incomplète du Parlement à la stratégie financière de la nation

À première vue, le dispositif de programmation pluriannuelle des finances publiques est de nature à revaloriser le rôle du Parlement en matière budgétaire **(1.)**. Toutefois, la « normativité » incertaine de la politique budgétaire de l'État, conjuguée à un système présidentieliste hypertrophié, invite à s'interroger : ne s'agit-il pas d'une revalorisation en trompe-l'œil **(2.)** ?

1. La revalorisation apparente du rôle du Parlement en matière budgétaire

Indubitablement, la loi de programmation permet d'associer le Parlement aux objectifs financiers de la France définis habituellement par le seul gouvernement dans le cadre du programme de stabilité exigé par les engagements européens de la France. D'une certaine manière, elle contribue également à renforcer le principe de l'autorisation budgétaire à travers la règle de l'unité budgétaire (ou « totalité » budgétaire) au sens où, en cherchant à intégrer l'ensemble des finances publiques de la nation (État, ODAC, administrations sociales et territoriales) ⁽¹⁰⁵⁾, elle offre au Parlement la possibilité de déterminer une politique financière globale à moyen terme pour la nation. Elle atténue ainsi les aménagements ou dérogations à l'unité budgétaire que constituent les formes de débudgétisation matérielle liées à la décentralisation et aux budgets autonomes des collectivités territoriales locales et des établissements publics ⁽¹⁰⁶⁾. Enfin, le contrôle parlementaire est renforcé, par exemple à travers les dispositions des articles 11 et 12 de la loi qui étendent l'obligation d'information du Parlement par le gouvernement.

En outre, en créant une nouvelle catégorie de loi en matière financière, la Constitution n'affecte en rien la règle de l'annualité budgétaire (principe constitutionnel) car le Parlement reste libre d'adopter ou non la loi de finances de

l'année et les éventuelles lois de finances rectificatives. Paradoxalement, la pluriannualité budgétaire pourrait même jouer comme un révélateur en offrant une transparence accrue sur les choix financiers de l'exécutif et, ainsi, revaloriser l'action parlementaire lors de l'examen de la loi de finances de l'année ⁽¹⁰⁷⁾.

Toutefois, ne s'agit-il pas d'une revalorisation en trompe-l'œil ?

2. Une revalorisation du Parlement en trompe-l'œil ?

La faiblesse du Parlement en matière budgétaire découle des institutions de la V^e République qui, plus que jamais, font du président de la République, soutenu par une majorité parlementaire qui lui doit sa légitimité, la « clé de voûte » du système. De même, le Parlement français n'est pas en mesure de déterminer efficacement les orientations en matière de finances publiques puisque le gouvernement dispose de l'administration (art. 21 C), détermine et conduit la politique de la nation (art. 20 C).

Dans ce contexte institutionnel, faut-il espérer autre chose que, selon le vœu de l'ancien président du Sénat Christian Poncelet, le Parlement fasse du contrôle du gouvernement une « seconde nature » ? En effet, fondamentalement, la loi du 9 février 2009 confirme, s'il en était besoin, la transformation définitive de la fonction parlementaire sous la V^e République, singulièrement en matière budgétaire.

Privé de son pouvoir d'action en matière financière sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la LOLF a indéniablement revalorisé le rôle du Parlement. Mais cette revalorisation concerne la fonction de contrôle en matière budgétaire. L'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire (LOLF, art. 48), le jeu des « questionnaires parlementaires » adressés par les commissions des finances au gouvernement (art. 49), ainsi que par le développement des outils d'information du Parlement (art. 50 à 54), actent le passage d'une culture parlementaire de l'action en matière financière à une culture du contrôle.

Le partage des rôles est expressément codifié entre gouvernement et Parlement : au gouvernement le soin d'élaborer et d'exécuter les lois de finances, au Parlement celui de les discuter et d'en contrôler l'exécution. Les déclarations des différents acteurs de l'examen du présent texte ne peuvent masquer les limites de l'action parlementaire. Comme a pu le dire le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, une fois adoptée la programmation financière pluriannuelle, il appartient aux assemblées de veiller à son respect, afin d'éviter le risque que la nouvelle catégorie législative ne devienne « un simple instrument supplémentaire de communication gouvernementale » ⁽¹⁰⁸⁾. Il n'est donc pas question d'agir mais seulement de contrôler ⁽¹⁰⁹⁾.

Ensuite, comme on peut le déduire de la lecture de la circulaire du Premier ministre du 11 février 2008, l'enjeu de la programmation pluriannuelle n'était pas dans une « coproduction budgétaire » ⁽¹¹⁰⁾, c'est-à-dire un choix inter-institutionnel des objectifs de la nation en matière de finances publiques, mais bien dans l'approfondissement ⁽¹¹¹⁾ du caractère collégial du travail gouvernemental à mener pour parvenir à la réduction des dépenses publiques.

L'« obligation collective de résultat » se traduit concrètement à travers la déclinaison de la programmation pluriannuelle dans les projets annuels de performance associés aux programmes ministériels présentés dans le projet de loi de finances pour l'année 2009. Et si la loi de finances annuelle pourra procéder à des « ajustements de crédits par programme », ce sera « dans le respect des plafonds fixés pour chaque mission par le budget pluriannuel » ⁽¹¹²⁾.

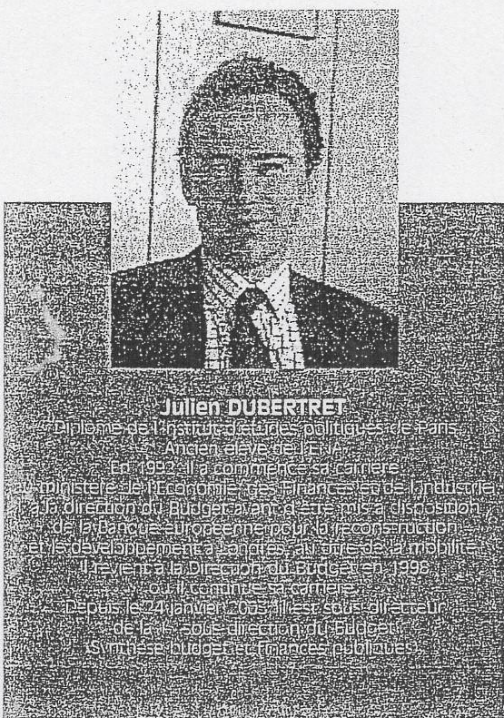
Enfin, la disposition constitutionnelle de l'article 34 de la Constitution selon laquelle les orientations pluriannuelles des finances publiques « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » — disposition qui fonde la loi du 9 février 2009 — soulève une question fondamentale.

En effet, tant que cet objectif n'était inscrit que dans les traités européens auxquels la France avait souscrit, les dispositions de la Constitution primaient sur ceux-ci. En revanche, en l'insérant dans la Constitution, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 subordonne désormais toutes les politiques publiques, y compris celles découlant d'autres obligations constitutionnelles, à cet objectif.

Le Conseil constitutionnel, s'il était saisi d'un moyen invoquant le non-respect de « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », serait conduit à confronter la loi déferée à ce nouvel objectif de valeur constitutionnelle et, éventuellement, à devoir concilier des normes constitutionnelles juridiquement égales. Avec la révision constitutionnelle de l'été 2008, le peuple souverain, sans en avoir directement débattu, a fait entrer la rigueur budgétaire dans la Constitution. Ses représentants y perdent en marge de manœuvre.

Nicolas GUILLET

Maître de conférences en droit public



Julien DUBERTRET

Diplômé de l'Institut des études politiques de Paris
Ancien élève de l'ENA
En 1992, il a commencé sa carrière au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
La direction du Budget a vocation à être mise à disposition de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement à long terme, au titre de la mobilité.
Il est venu à la Direction du Budget en 1996
où il a commencé sa carrière.
Depuis le 24 janvier 2005, il est sous-directeur de la direction du Budget
(Symptômes budgétaires et finances publiques)

La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF

L'entrée en vigueur de la LOLF à compter de l'exercice budgétaire 2006 constitue une réelle révolution pour la conception des politiques publiques et leur mise en œuvre. Une étape significative a été accomplie avec succès à l'occasion du dernier PLF, comme en témoigne la plus-value des nouveaux « bleus » budgétaires, désormais plus riches et plus lisibles. La démarche de performance se diffuse progressivement dans l'ensemble de l'appareil d'Etat et l'apprentissage progressif des possibilités offertes par ce nouveau cadre de gestion laisse augurer pour les années à venir des améliorations encore insoupçonnées.

La procédure budgétaire renouvelée en format « LOLF » : l'exemple du PLF 2007

La nouvelle procédure budgétaire, mise en œuvre à compter de la préparation du budget 2006 a été pour l'organisation du travail gouvernemental une véritable révolution copernicienne : elle a marqué le passage d'une logique « ascendante » (*bottom-up*) où les budgets étaient débattus d'abord au niveau administratif avec une résolution des désaccords à des niveaux d'arbitrages successifs (directeurs, ministres, Premier ministre), à une procédure « descendante » (*top-down*) dont le point de départ est l'affirmation par le Premier ministre des priorités gouvernementales, se traduisant par la définition d'enveloppes pour chaque politique publique (les « missions » dans la nomenclature de la LOLF).

Chaque ministre répartit ensuite les moyens qui lui sont alloués au sein des missions entre programmes et actions. Il peut ainsi arbitrer ses moyens au sein des enveloppes en finançant ses priorités par des mesures d'économies à due concurrence.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du ministère chargé du Budget évolue : il consiste aussi, désormais, à accompagner et à assister les ministères dans l'identification et la mise en œuvre des réformes. Cet accompagnement passe notamment par la conduite d'audits de modernisation, dont les sujets sont retenus en accord avec les ministères, qui permettent d'évaluer l'efficacité de certaines interventions publiques ou de l'organisation des services.

La nouvelle procédure budgétaire s'articule autour de trois temps forts :

- la réflexion préalable aux réformes : à partir d'un constat partagé collégialement sur la situation des finances publiques et d'un cadrage décidé en conséquence par le Premier ministre, les ministères sont invités à travailler, en association avec le ministère chargé du Budget, aux économies structurelles qui permettront de dégager les marges de manœuvre pour financer leurs priorités dans le respect du cadrage initial ;

- l'arbitrage politique : les ministères rendent compte de leurs travaux sur les réformes et présentent leurs demandes

budgétaires au Premier ministre, qui est ainsi saisi de la totalité de la problématique budgétaire. C'est à ce moment que sont arrêtés les grands arbitrages stratégiques du budget avec la définition du montant des enveloppes par mission ;

- les arbitrages internes aux ministères et la performance : les ministères déclinent ensuite ces enveloppes de crédits par programmes. Les travaux sur les indicateurs et les objectifs associés aux programmes sont parallèlement finalisés.

Les étapes de la procédure budgétaire 2007 sont les suivantes :

- la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier a permis de présenter la situation des finances de l'Etat et des autres administrations publiques et de définir un objectif de désendettement pour la France cohérent avec le programme de stabilité qui a été notifié à Bruxelles à l'issue de cette conférence ;

- le Premier ministre a ensuite adressé, le 19 janvier, à l'ensemble des membres du Gouvernement, une lettre de cadrage indiquant ses orientations : une progression des dépenses de l'Etat de un point inférieure à l'inflation ; un effort particulier sur les dépenses de personnel pour l'année 2007 mais aussi en gestion 2006 ;

- en mars et avril, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat a reçu l'ensemble des ministres lors de conférences d'économies structurelles qui ont permis un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées. Certaines de ces conférences ont été enrichies par une présentation des résultats des audits de modernisation par les corps d'inspection ayant conduit les missions, afin de discuter de pistes d'économies ;

- parallèlement, se sont tenues entre les services des ministères et la Direction du Budget des réunions techniques suivies de réunions de budgétisation, afin d'établir le socle technique de la négociation budgétaire, de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du Budget. Lors des conférences d'économies structurelles et des réunions de budgétisation, les dépenses fiscales ont été analysées au même titre que les crédits budgétaires (voir encadré) ;

- en fonction de cette analyse et des résultats des conférences d'économies structurelles, le Premier ministre a organisé en mai des réunions de restitution à l'issue desquelles il a arrêté les plafonds de crédits par mission et d'effectifs par ministère ;

- ces lettres ont été signées par le Premier ministre en juin : il revient désormais aux ministères de répartir leur dotation entre

108

programmes. La logique de modernisation et de responsabilisation promue par la LOLF accroît considérablement la liberté dont disposent les gestionnaires : chaque ministre devient son propre ministre des Finances et peut répartir ses crédits au sein des missions entre programmes et actions. Dans un nouveau cycle de réunions, le ministère du Budget veille avant tout au respect de la sincérité et de la soutenabilité des choix opérés par chaque gestionnaire ;

- enfin, les mois de juillet et d'août seront consacrés à la ventilation des crédits (à l'occasion des conférences de répartition) et à la finalisation des documents à destination du Parlement, en particulier dans les aspects relatifs à la justification des crédits et à la présentation de l'ensemble des projets annuels de performances ;

- parallèlement à cette procédure destinée à arrêter le montant des crédits, une procédure spécifique sur la performance a été organisée entre le ministère chargé du Budget et les autres ministères. Les pistes d'amélioration des objectifs et indicateurs, notamment en fonction des recommandations du Conseil constitutionnel, des assemblées et des organismes de contrôle, ont été examinées à cette occasion.

Une prise en compte nouvelle des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire

Deux innovations majeures ont permis une amélioration significative de la prise en compte des dépenses fiscales dans la procédure budgétaire 2007 :

En amont, les dépenses fiscales, ventilées depuis le PLF 2006 entre les différents programmes, ont, pour la première fois, fait l'objet d'une revue systématique. Un travail conjoint de la Direction de la Législation fiscale et de la Direction du Budget a ainsi permis d'examiner les dispositifs dont la justification n'apparaissait plus évidente, ou qui présentaient des effets d'aubaine ou des redondances avec des dépenses budgétaires. A la suite de cette première étape, un certain nombre de dépenses fiscales ont fait l'objet d'une discussion spécifique et approfondie lors des conférences budgétaires. La LOLF, en mettant en regard les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, invitait d'autre part à étendre la démarche de performance aux dépenses fiscales. A titre expérimental, pour la procédure budgétaire 2007, des objectifs et des indicateurs de performance ont donc été définis pour près d'une quinzaine de dépenses fiscales. Cette démarche s'inscrit dans le fil des travaux du Conseil des impôts qui, dans son XXI^e rapport consacré à la fiscalité dérogatoire, se prononçait en faveur de l'inclusion des dépenses fiscales dans les rapports annuels de performances (RAP).

Les résultats concrets déjà obtenus

Résultats

La procédure budgétaire renouvelée depuis la mise en œuvre de la LOLF ne se limite pas à un simple exercice de présentation des crédits : de nombreux succès concrets ont été enregistrés et permettent d'envisager les objectifs rigoureux de maîtrise de la dépense avec optimisme pour l'avenir.

Transparence et sincérité des documents budgétaires

Le premier résultat incontestable du passage à la LOLF concerne la qualité des documents budgétaires transmis au Parlement. Les « bleus », à partir du PLF 2006, deviennent plus compréhensibles pour les non spécialistes et la justification des crédits au premier euro permet désormais d'appréhender l'utilisation de l'intégralité des crédits de l'Etat, ce qui constitue une différence notable avec la nomenclature budgétaire précédente et les modalités de présentation des crédits en services votés et mesures

nouvelles. L'année 2006 reste toutefois un point de départ, des améliorations ne manqueront pas de venir enrichir encore davantage les documents dans le sens des préconisations du Parlement.

L'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance constitue également une révolution dans les pratiques de gestion publique. Au-delà du produit fini, visible dans les projets annuels de performances, la construction elle-même de ces objectifs et indicateurs a conduit les ministères à un examen de leurs politiques et de leur organisation dont les effets se feront inévitablement sentir au fil des ans. Cette démarche de questionnement sur les modalités pertinentes d'évaluation des politiques publiques a introduit une nouvelle culture de gestion qui dépasse les résultats déjà substantiels obtenus à ce jour. Le forum internet de la performance (www.performance-publique.gouv.fr) permet d'échanger en toute transparence sur ce thème.

Enfin, la LOLF crée de nouveaux outils totalement inexistantes auparavant : les rapports annuels de performance. Ainsi, le compte rendu de la gestion budgétaire de l'année écoulée et la présentation des résultats obtenus en matière de performance, deviendront aussi importants voire plus que la préparation du budget de l'année suivante. Ce retour détaillé sur l'exécution budgétaire et sur le respect des objectifs assignés aux responsables, permettra de nourrir la réflexion sur la pertinence de certaines politiques et constituera un point de départ essentiel pour les décisions de réforme. Avec cette réforme, le Parlement s'est ainsi donné les moyens de renforcer son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Présentation du site internet - forum de la performance

www.performance-publique.gouv.fr

Ce site s'adresse à l'ensemble des citoyens, usagers et contribuables. Il a pour ambition de répondre, de la façon la plus claire et complète possible, à toutes les questions sur les politiques publiques : qu'est-ce qu'un budget ? Quelle est la répartition des dépenses publiques ? Comment l'Etat finance-t-il son action ?

Il présente la réforme de l'Etat en marche. Un espace dédié aux audits de modernisation de l'Etat recense l'ensemble des actions menées ainsi que les conclusions des inspections, afin de diffuser largement la logique de performance.

Ce site a aussi l'ambition d'être le point de référence du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en matière de comparaisons internationales. Des études comparatives internationales sont en ligne pour faire partager au plus grand nombre les expériences innovantes de nos partenaires étrangers.

Le site se veut aussi interactif que possible. Un forum de discussion va y être ouvert en vue du débat d'orientation budgétaire pour que les internautes puissent s'exprimer et faire entendre leur voix à ce moment important de la procédure budgétaire. Des modules animés (sur la LOLF, la performance et les grands enjeux budgétaires) permettront aux Français d'aller vite à l'essentiel, enfin un jeu de simulation budgétaire baptisé « Cyber budget » va permettre à chaque citoyen d'appréhender, de façon ludique, les contraintes entourant la construction et l'exécution du budget.

Ouvvert mi-janvier 2006 et largement amélioré en mai 2006, il a déjà accueilli plusieurs dizaines de milliers d'internautes.

Des modifications importantes des comportements de budgétisation

La limitation des reports de crédits conduit à construire des budgets plus sincères

Les nouvelles dispositions de la LOLF sur les reports de crédits ont produit des résultats dès leur première année d'application : les reports de crédits de paiements sur le budget général sont limités en 2006 à 4,6 Mds€, montant le plus bas constaté depuis

123

109

treize ans, et en diminution de plus de 50 % par rapport à l'an dernier. La modernisation de la gestion publique s'accompagne ainsi d'une maîtrise de la dépense.

L'ampleur des reports de crédits conduisait jusqu'ici à une perturbation notable de la gestion budgétaire et nuisaient à la sincérité des lois de finances :

- jusqu'en 2002, les crédits non consommés par les ministères en fin d'année étaient reportés sur l'année suivante de manière quasi-automatique ;

- ces crédits reportés avaient atteint progressivement des montants considérables (de 7,2 Mds € en 1994 à 14,1 Mds € en 2002, soit 5 % des crédits votés), ce qui dénaturait le vote du Parlement en autorisant des dépenses très importantes au-delà de la loi de finances initiale ;

- l'ampleur des crédits de reports imposait chaque année, pour respecter le plafond voté en loi de finances initiale, la mise en œuvre de mesures de gels de crédits perturbatrices pour les gestionnaires ;

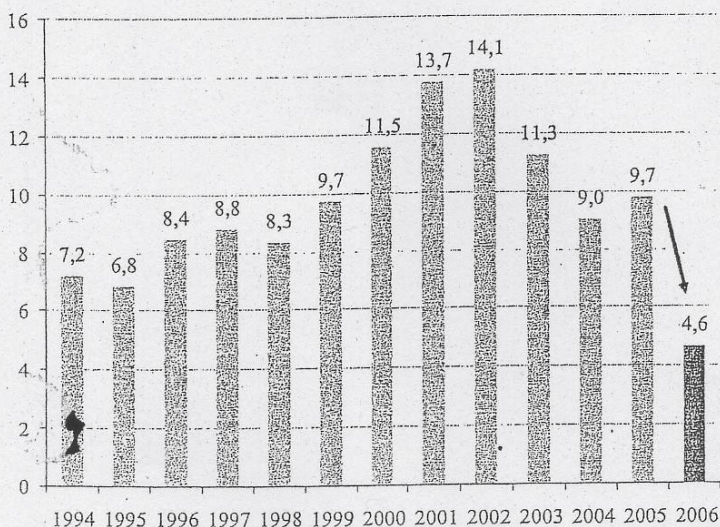
- ce mouvement a commencé à s'inverser depuis 2003, les reports ayant été ramenés de 14,1 Mds€ à 9,7 Mds€, du fait de mesures d'annulations de crédits et d'une plus grande sélectivité dans l'autorisation des reports de crédits. L'entrée en vigueur de la LOLF accélère significativement cette résorption.

La LOLF prévoit désormais, pour les crédits de paiement, une limitation des reports sur l'année suivante à 3 % des crédits initiaux, cette limite étant appréciée par programme budgétaire et par nature de dépense (dépenses de personnel / autres dépenses). Seules des dérogations ponctuelles à cette limitation peuvent être prévues en loi de finances. Pour la transition entre l'ancien et le nouveau système, les reports de 2005 vers 2006 ont été limités à 3 % des crédits ouverts sur chaque chapitre budgétaire et les dérogations ont été très limitées (essentiellement ministère de la Défense).

La limitation à 4,6 Mds€ des reports en 2006 est à rapprocher du montant des mises en réserve de crédits prévues dès la loi de finances (5,5 Mds€). Cette disposition de bonne gestion facilitera la tenue de l'objectif fixé par le Parlement, tout en minimisant les sources de perturbation pour les gestionnaires.

Reports de crédits sur le budget général

Milliards d'euros



La LOLF permet de renforcer la construction pluriannuelle des budgets

La recherche d'économies sur le budget de l'Etat milite pour un renforcement de la pluriannualité dans la construction des budgets puisque les réformes efficaces et en profondeur ne

peuvent être conduites que si une visibilité suffisante est offerte aux gestionnaires. Le développement d'une certaine forme de contractualisation, compatible avec la trajectoire souhaitée de retour à l'équilibre des finances publiques, permet d'atteindre cet objectif.

Les meilleurs gestionnaires pourraient ainsi utiliser au maximum les perspectives nouvelles offertes par la LOLF en matière de fongibilité des crédits, afin d'organiser un « retour sur investissement » de leurs économies.

Ces contrats pluriannuels ne sont pas incompatibles avec le principe de l'annualité budgétaire, ils constituent simplement des pratiques de budgétisation et de négociation remaniées.

En 2006, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a, par exemple, étendu la pratique de la contractualisation à l'ensemble de ses grandes directions à réseau en échange de gains de productivité ambitieux (non remplacement de deux départs à la retraite sur trois). De même, le ministère des Affaires étrangères s'est engagé sur un menu de réformes permettant des gains de productivité (par un recentrage des missions du réseau diplomatique et une réforme des consulats européens notamment) en contrepartie de certaines garanties relatives aux retours sur cessions immobilières et à la stabilisation en euros courants de dotations de fonctionnement et d'investissement.

Des avancées dans la préparation de la gestion

La procédure budgétaire comporte désormais une mise en réserve anticipée des crédits qui facilite le déroulement de la gestion

Les décisions de mise en réserve résultaient jusqu'en 2005 de négociations à propos :

- cette procédure à l'issue incertaine incitait chaque ministère à faire porter l'effort sur les autres secteurs ;
- les gestionnaires pouvaient arguer du caractère arbitraire et tardif de la mise en réserve pour justifier certaines impasses en gestion ;
- le ministère chargé du Budget entraînait parfois en relation conflictuelle avec les autres ministères, nuisant à la qualité de circulation de l'information et à l'esprit partenarial.

La LOLF prévoit pour la première fois une mise en réserve de crédits explicitement en annexe au projet de loi de finances alors que celle-ci était auparavant fixée par décisions internes au Gouvernement, ce qui améliore ici encore la transparence et la sincérité du budget. Cette disposition, facilitée par la meilleure maîtrise des reports, donne aux ministères, dès le début de l'année, de la visibilité sur les moyens réellement disponibles ; elle contribue à améliorer les conditions de l'exécution et favorise la responsabilisation des gestionnaires.

La procédure budgétaire se poursuit désormais dans une phase de mise en place de la gestion

Enfin, avec la LOLF, la préparation de la loi de finances ne se limite pas à la négociation puis au vote du budget : le travail financier se poursuit désormais dans une phase de mise en place de la gestion qui revêt une importance première si l'on souhaite que toutes les potentialités de la nouvelle loi organique soient valorisées.

Les nouvelles modalités de mise à disposition et d'utilisation des crédits (budgets opérationnels de programme, fongibilité) ont considérablement enrichi le métier de « manager » public. Dans la mesure où il revient sur une tradition de gestion centralisée, ce nouveau dispositif nécessite un temps d'apprentissage et d'adaptation pour être pleinement exploité mais les mentalités évoluent chaque jour. La responsabilisation des différents acteurs de la chaîne de dépense renforce l'attractivité des missions des agents publics et contribue à la diffusion d'une vision positive et participative de la réforme.

MO

La constitution des documents prévisionnels de gestion, volet budgétaire du BOP dans le cadre d'un dialogue de gestion interne aux administrations, et leur présentation pour avis aux autorités chargées du contrôle financier sont ainsi désormais un moment clé de la procédure budgétaire et de la mise en place de la gestion.

Selon les dispositions de l'article 6 du décret du 27 janvier 2005, l'avis que doit émettre l'autorité chargée du contrôle financier sur les documents prévisionnels de gestion « porte sur la cohérence budgétaire d'ensemble de ces documents, sur l'impact des charges prévues sur les finances publiques et sur la couverture des dépenses que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ainsi que celles qui apparaissent d'ores et déjà inéluctables. »

L'accent est mis sur une exigence nouvelle concernant la programmation des actions en lien avec l'évaluation de la performance. Des comptes rendus trimestriels de gestion permettent de vérifier l'adéquation entre la programmation et l'exécution et d'en analyser les écarts.

La mise en place de la gestion 2006

Le début de la gestion 2006 a été confronté à des contraintes liées à la mise en œuvre de la LOLF mais qui ont pu être surmontées dans des délais acceptables.

Les acteurs (ministères et contrôleurs financiers) ont dû s'approprier leurs nouveaux rôles, les nouveaux concepts liés à la LOLF, leur traduction dans les outils informatiques du palier 2006 et les nouvelles procédures de préparation budgétaire et de mise en place des crédits (PBI, BOP...).

A la mi-avril, les crédits étaient pour l'essentiel en place aux niveaux de gestion adéquats, le montant des paiements, bien qu'accusant un certain retard par rapport au montant des paiements constaté à la même période en 2005 est en net rattrapage.

Ces difficultés rencontrées en début de gestion ont permis de définir les ajustements nécessaires pour les années à venir, mais elles ont aussi révélé la richesse nouvelle du dialogue de gestion.

★

Au total, la LOLF rénove profondément la construction et la mise en place du budget des administrations de l'Etat. Aux améliorations visibles qu'elle a déjà apportées succéderont d'autres effets positifs au fur et à mesure de l'appropriation des concepts par les acteurs qui la font vivre.



Fondée en 1921



LA REVUE DU TRÉSOR

est membre :

- de la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)
- du Syndicat de la presse économique, juridique et politique (SPEJP)
- de la Société française de finances publiques
- elle participe régulièrement aux colloques ou journées d'études dans son domaine d'activités

Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire

Guillaume GAUBERT *

RÉSUMÉ

Le TSCG est le point d'aboutissement d'un long processus de renforcement de la coordination de politiques budgétaires intégrées en Europe. Cet article détaille également la traduction de ce traité en droit interne et dans nos lois financières.

The TSCG is the result of a long process of strengthening of coordinated budgetary policies in Europa. This article also details the translation of this treaty in national law and in our financial laws.

La loi de programmation des finances publiques, qui trouve son fondement, depuis 2008, dans l'article 34 de la Constitution¹, apparaît désormais comme notre principal outil de pilotage des finances publiques dans une vision intégrée, c'est-à-dire s'étendant sur tous les sous-secteurs des administrations publiques. Le Parlement adoptera cette année sa troisième loi de programmation des finances publiques, mais la portée normative de cette loi de programmation aura été considérablement modifiée. La loi organique en cours de discussion

* Adjoint au directeur général du budget.

1. 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.

au Sénat traduit en droit interne les principales dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Loi de programmation des finances publiques, pilotage budgétaire intégré des finances publiques et renforcement de la coordination des finances publiques au sein de la zone euro sont donc indissolublement liés. C'est pourquoi cet article détaille dans un premier temps ces règles de coordination pour détailler le contenu des lois de programmation des finances publiques.

I. - L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EUROPÉENNES

A. Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance, adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997, contient deux volets.

Il contient d'abord un volet préventif, fondé sur l'article 121 du TFUE et mis en œuvre par le règlement CE n° 1466/97 du 7 juillet 1997, qui pose les bases de la surveillance multilatérale. Il organise la transmission des programmes de stabilité ou de convergence qui définissent un objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel différencié pour chaque État membre en fonction de sa position budgétaire. Celui-ci doit être proche de l'équilibre pour les États membres de la zone euro. Ceux des États membres qui n'ont pas atteint leur OMT doivent prévoir un ajustement structurel minimal d'au moins 0,5 % par an. Un mécanisme d'alerte est enclenché en cas de dérapage sérieux par rapport à l'OMT ou par rapport à la trajectoire. Ce mécanisme d'alerte prend la forme d'une recommandation du Conseil.

Le pacte de stabilité et de croissance prévoit aussi un volet correctif. Fondé sur l'article 126 du TFUE et mis en œuvre par le règlement 1467/97 du 7 juillet 1997, il vise à éviter les écarts aux valeurs de référence précisées dans le protocole n° 12 annexé au traité, à savoir 3 % pour le rapport entre le déficit public et le PIB au prix du marché (critère du déficit) et 60 % pour le rapport entre la dette publique et le PIB au prix du marché (critère de la dette).

En cas de non respect de ces critères, un État membre peut faire l'objet de la procédure concernant les déficits excessifs prévue à l'article 126 du TFUE. La réforme du PSC en 2005 a permis d'assouplir la procédure pour déficit public excessif (prise en compte de la situation de récession, des « facteurs pertinents » pour suspendre la procédure, allongement des délais, etc.).

	Volet préventif	Volet correctif
	Sur la base des évaluations de la Commission, le Conseil évalue les OMT et les trajectoires d'ajustement. Dans ce cadre, le Conseil examine si l'EM procède à une amélioration de son solde structurel de 0,5 % par an, et si un effort plus important est consenti en période de conjoncture favorable.	Si l'EM ne satisfait pas à l'un des critères du déficit ou de la dette, la Commission élabore un rapport qui tient compte de tous les facteurs pertinents. Si la Commission considère qu'il y a un déficit excessif, elle adresse à l'EM un avis (innovation du traité de Lisbonne) et en informe le Conseil.
Procédure de contrôle	Le Conseil rend un avis sur recommandation de la Commission et peut inviter l'EM à adapter son programme. S'il constate un dérapage sérieux, il adresse à la majorité qualifiée une recommandation à l'EM et peut l'inviter à prendre des mesures correctrices si le dérapage persiste (la recommandation peut alors être rendue publique).	Le Conseil, sur proposition de la Commission, décide s'il y a un déficit excessif ou non. S'il considère qu'il y a un déficit excessif, le Conseil adresse, sur recommandation de la Commission, une recommandation à l'EM, en fixant un délai de 6 mois pour engager une action suivie d'effets. Si aucune action n'a été engagée, le Conseil peut rendre publique sa recommandation et, si l'État persiste à ne pas y donner suite, le mettre en demeure de prendre des mesures dans un délai déterminé.
Sanctions	Jusqu'à l'entrée en vigueur du 6 PACK, aucune sanction n'était prévue.	Aussi longtemps que l'EM ne se conforme pas à sa décision de mise en demeure, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, prononcer des sanctions, notamment le dépôt non rémunéré d'une somme variant entre 0,2 et 0,5 % du PIB, en fonction du degré de dépassement de la valeur de 3 % de déficit public, converti en amende au bout de 2 ans.

B. Une surveillance renforcée mise en place avec la crise

Le « six pack » – un ensemble de 5 règlements et une directive adoptés le 23 novembre 2011 – prévoit plusieurs types de dispositions. Il limite l'évolution des dépenses (nettes des mesures discrétionnaires en recettes) à la croissance potentielle des États tant que ceux-ci n'ont pas atteint leur objectif de moyen terme de finances publiques.

Il accorde également une plus grande importance au critère de la dette dans la mise en œuvre du volet correctif du pacte en prévoyant une obligation de diminuer l'écart à un endettement de 60 % du PIB de 1/20^e par an. Cet écart est apprécié en moyenne sur trois ans. Pour dire les choses de manière plus simple : les États-membres s'engagent à revenir à un endettement au plus égal à 60 % du PIB en vingt ans. La trajectoire de désendettement n'est pas nécessairement linéaire, mais le critère doit être respecté sur trois ans. Les États membres soumis à une procédure de déficit excessif ont un délai de grâce de trois ans pour se soumettre à cette règle (sous réserve de progrès suffisants vers la conformité). De manière très concrète, pour satisfaire à cette règle de désendettement, la France devrait revenir en trois ans à une situation proche de l'équilibre structurel et tout écart, par la suite, à une situation à l'équilibre, devrait être compensé sur une période de trois ans. Les prescriptions du 6 pack ont de ce fait des implications qui sont très proches des règles du TSCG (cf. *infra*).

Le « six pack » systématise également les sanctions financières, qui seront désormais adoptées par vote à la majorité qualifiée inversée. Ces sanctions concernent désormais autant le volet correctif que le volet préventif.

Le « 6-pack » renforce la coordination des politiques économiques et budgétaires grâce à la mise en place du semestre européen qui prévoit la transmission des programmes de stabilité et des programmes nationaux de réforme avant fin avril ; instaure un contrôle des déséquilibres macroéconomiques excessifs sanctionnés par une procédure comparable à celle des DPE ; impose de mettre en œuvre un cadre budgétaire pluriannuel couvrant une période d'au moins 3 ans.

C. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Ce traité signé en mars 2012, prévoit principalement quatre dispositions :

– il fixe une règle d'équilibre structurel pour l'ensemble des administrations publiques, avec une marge de $-0,5\%$ du PIB pour les pays dont la dette est supérieure à 60 %, et de -1% pour ceux dont la dette est inférieure à 60 % ;

– il prévoit la mise en place d'un mécanisme de correction automatique en cas d'écart important par rapport à la trajectoire de retour à l'équilibre ;

– il prévoit également la mise en place d'un organisme indépendant chargé de vérifier l'application des règles chiffrées ;

– enfin il étend les mécanismes de sanctions automatiques (majorité qualifiée inversée) à l'ensemble des étapes de la procédure de déficit excessif.

Le traité sera complété par deux règlements (le « two pack »), en cours de négociation. Ces textes organisent la surveillance et la correction des déficits excessifs au travers notamment de :

– la transmission à la Commission lors de l'élaboration du PLF d'un « programme budgétaire » expliquant notamment comment serait résorbé l'écart entre la trajectoire à « politique inchangée » et les objectifs. Concrètement, la Commission examinera les mesures de redressement en dépenses et en recettes permettant de rendre crédibles les niveaux de déficits du PLF et du PLFSS ;

– la prise en compte de l'avis de la Commission sur ce programme au cours de l'examen du PLF (celle-ci pouvant demander une révision des lois financières) ;

– le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des pays en difficultés financières avérées ou potentielles (information des autorités européennes).

II. – LA LOI ORGANIQUE TRADUISANT LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ

Saisi par le Président de la République, le Conseil constitutionnel a établi que la ratification du TSCG ne nécessitait pas une révision constitutionnelle. Quant à la mise en œuvre de la règle d'équilibre des finances publiques en droit national (déficit structurel inférieur à 0,5 %), deux options étaient ouvertes : l'introduction de la règle « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles ». Cette option nécessitait une révision constitutionnelle. L'application de la règle au moyen de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » est également évoquée par le traité. Cette seconde option n'impliquait pas de révision constitutionnelle : des règles de nature procédurales peuvent être garanties par une loi organique.

Le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre le traité par la voie organique, suivant ainsi la deuxième option ouverte par le traité et confirmée par le Conseil constitutionnel. La France est loin d'être le seul État à avoir privilégié cette voie. Les Pays-Bas, le Portugal, le Luxembourg ont jusqu'ici retenu des solutions similaires.

La loi organique complète les normes nationales existantes par des dispositions procédurales sur la programmation et la gouvernance des finances publiques qui s'imposent aux lois de finances.

Elle formalise le contenu des lois de programmation des finances publiques (LPPF). La LPPF est un outil budgétaire intégré, couvrant l'ensemble des sous-secteurs. Elle doit ainsi préciser l'objectif à moyen terme (OMT), la trajectoire pour y parvenir et les modalités du mécanisme de correction.

La loi organique crée un Haut conseil des finances publiques qui sera chargé à la fois d'émettre des avis publics sur les hypothèses macroéconomiques retenues dans les projets de textes financiers, ainsi que sur le respect de la trajectoire de finances publiques, ex ante au moment de l'élaboration des LF et ex post une fois que les chiffres de l'année exécutée seront connus. Le Haut conseil pourra également alerter le Gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart important à l'OMT constaté lors du débat sur la loi de règlement.

Deux points doivent être précisés.

Le mécanisme de correction se déclenche après identification par le Haut Conseil d'un écart par rapport à la trajectoire de consolidation budgétaire arrêtée par la loi de programmation des finances publiques. Le Gouvernement doit alors expliquer de manière détaillée les raisons de l'écart à la trajectoire et présenter les mesures permettant de corriger cet écart. Ces mesures doivent être mises en œuvre dans les prochaines lois financières (loi de finances ou loi de financement de la sécurité sociale) et sont retracées dans un document annexé à ces projets de loi.

Les lois de finances initiales, rectificatives et de règlement doivent également contenir un article liminaire présentant les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques.

— Le PLF présentera les soldes effectifs et structurels pour l'année à venir et les deux années passées pour l'ensemble des administrations publiques.

— Le PLFR présentera les soldes actualisés pour l'année en cours
— et le PLR présentera les soldes de l'année écoulée.

III. — LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Ces lois de programmation des finances publiques sont toutes structurées en deux parties : une partie « programmatique », fixant de manière plus ou moins détaillée l'évolution des recettes, des dépenses et du solde par sous-secteur et pour l'ensemble des APU. Une partie liée à la gouvernance, fixant des règles de comportement.

A. Première LPPF votée en février 2009 pour la période 2009-2012

La première loi de programmation des finances publiques, votée en février 2009 pour la période 2009-2012, fixait une trajectoire de déficit toutes administrations publiques confondues pour la période sous revue. Elle prévoyait également une évolution des dépenses toutes APU de 1,1 % en volume. Elle arrête les plafonds de dépenses par mission du budget de l'État de manière irrévocable pour 2010 et 2011 et de manière indicative pour 2012. C'est donc le support du premier budget pluriannuel pour l'État, dont les dépenses étaient stabilisées en euros constants. Cette LPPF prévoyait également une évolution de l'ONDAM de 3,3 % par an et une stabilisation en euros constants des concours de l'État aux collectivités locales. Un montant de mesures nouvelles en recettes était également prévu.

Au titre des règles de gouvernance, cette loi de programmation fixait des règles d'utilisation des éventuels surplus de recettes fiscales (affectés au désendettement), prévoyait que les dépenses fiscales ou sociales seraient gagées et limitées à 4 ans.

B. Deuxième LPPF votée en décembre 2010 pour la période 2011-2014

La loi de programmation pour 2011-2014 durcit les objectifs de consolidation financière toutes APU. L'évolution des dépenses toutes APU est limitée à 0,8 % en volume par an. Le deuxième budget pluriannuel de l'État stabilise les dépenses en euros courants – hors charges de la dette et pensions de retraites des fonctionnaires. Cette règle dite de « zéro valeur » était également étendue aux concours de l'État aux collectivités locales. L'évolution de l'ONDAM était arrêtée à 2,8 % par an. Un plancher de mesures nouvelles en recettes était également prévu.

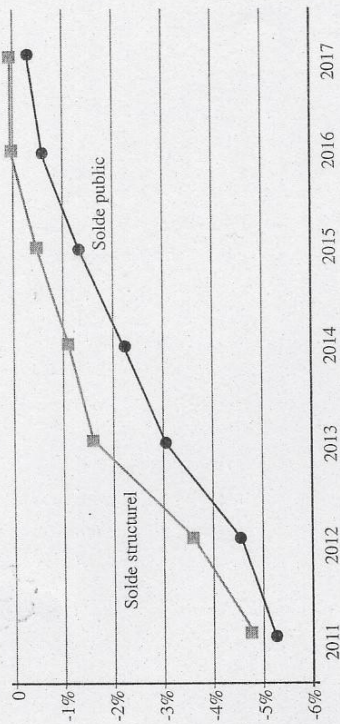
Au titre des règles de gouvernance, la loi de programmation prévoyait l'interdiction faite aux ODAC de s'endetter au-delà d'une durée d'un an, une stabilisation en valeur des niches fiscales et sociales et l'extension du mécanisme de réserve de précaution à l'ONDAM.

C. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017

L'ampleur de l'effort programmé sur les dépenses publiques est assez proche de la précédente LPPF, puisque l'évolution est contenue à 0,7 % en volume. Les dépenses de l'État, hors dette et hors pensions de retraite, restent stabilisées en euros courants, mais avec une stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs. Le financement des priorités gouvernementales, dans une enveloppe qui est stabilisée exige donc un effort particulièrement important de redéploiement. La progression de l'ONDAM est limitée à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 puis 2,5 % au-delà. Les collectivités territoriales prennent également part à l'effort de redressement avec en 2013 une stabilisation des concours de l'État puis leur réduction ensuite, selon des modalités qui seront précisées dans le cadre du pacte de confiance et de solidarité qui sera conclu entre l'État et les collectivités dans les prochains mois. Enfin l'étape 2013 du redressement des finances publiques passe par un effort fiscal de près de 1 point de PIB.

Ce projet de LPPF consolide les règles de gouvernance en vigueur jusqu'alors : mise en réserve de crédits, règle d'affectation des surplus de recettes au désendettement, interdiction d'endettement pour les ODAC, limitation des dépenses fiscales et sociales dans le temps et instauration d'une obligation d'évaluation à raison de 1/5^e du stock par an. Elle en contient également de nouvelles : systématisation des évaluations préalables et contre-expertise indépendante pour les grands projets d'investissement, transmission obligatoire du programme de stabilité au Parlement, évaluation des taxes affectées en vue de leur éventuelle réintégration au budget général. Enfin le projet de LPPF définit le mécanisme de correction, qui se déclenche automatiquement en cas d'écart à la trajectoire, en faisant obligation au Gouvernement d'effacer cet écart dans un délai de deux ans.

Le solde retrouve un niveau égal à 3 % du PIB dès 2013 pour se réduire à 0,5 % en 2017. Le solde structurel, quant à lui, se réduit de près 1,5 point de PIB en 2013 puis de 1/2 point de PIB par la suite. Le solde structurel atteint 0,5 % du PIB en 2016, date à laquelle nous atteindrons l'objectif de moyen terme prévu par le traité, puis l'équilibre en 2017.



Source : INSEE jusqu'en 2011, LPPF au-delà.