



### **DOCUMENTS :**

- Récapitulatif des principes budgétaires
- Extraits de la jurisprudence du conseil constitutionnel sur les principes budgétaires
- DELON-DESMOULINS 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, 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.157
- BARQUE F., « Un nouveau départ pour le principe de sincérité des lois de finances », *JCP A* 2013, n°5, 28 janvier 2013
- CHARPENTIER J., « L'interdiction des déficit publics dans la Constitution » in *VIIème congrès de l'AFDC*, Nancy, Juin 2011, (Extraits)
- SAOUDI M., « L'équilibre des finances publiques, vers une ordre public financier européen ? », *Gestion et Finances publiques*, n°1, janvier 2013 p.73
- LEVADE A., « Les normes de l'Union Européenne et l'équilibre budgétaire des Etats », *RFFP*, n°117, févr. 2012, p.69
- PARIENTE A., « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP*, févr. 2012, n° 117, p. 87
- VIESSANT C., « L'équilibre budgétaire, un principe constitutionnel impossible ? », *RFFP* mai 2020, n° 150, p. 83

### **INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES :**

- ARBOUSSET H., « La violation de la sincérité budgétaire : un grief plein d'avenir ? », *RFFP* n°91, 2005, p.173-199
- GUILLAUME G., « Les vicissitudes du principe de l'unité budgétaire », *AJDA*, 1990, p.499
- HOUSER M., « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », *RFFP*, n°105, 2009, p.225
- LAMBECK D., « La notion de sincérité en finances publiques », *RFDA*, n°4, 2002, pp.798-806

### **DIRECTIONS D'ETUDE :**

- A quoi servent les principes budgétaires ?
- En quoi l'Union Européenne influence-t-elle l'évolution des principes budgétaires ?
- A quoi sert le principe de sincérité budgétaire ?

### **DISSERTATION :** L'équilibre budgétaire et ses limites

#### **Equipe pédagogique :**

Madame le Professeur Laurence WEIL

Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

## I Loi organique relative aux lois de finances (extraits)

### LE PRINCIPE D'ANNUALITE

#### Article 1<sup>er</sup>.

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'État 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'État 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.

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

JK



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

Maitre 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.



En France, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile. Par conséquent, le budget s'exécute du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> 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<sup>os</sup> 79-110 DC et 79-111 DC du Conseil constitutionnel des 24 et 30 décembre 1979.

laquelle  
permet  
isations

Le secc  
matérite  
à mesl.  
de la g  
et une  
tions er  
plusieu  
de l'ex

En Frar  
l'oblec  
différei  
la corr  
une tra

La cor  
gestior  
compt  
encais  
quico  
moins  
comp  
de coi  
de l'a  
prévoit  
cipalit  
la loi c  
taines

Par ce  
comp  
des ol  
de l'E  
date r  
l'exer  
flux fir  
par l'a  
pour

Enfin,  
seme  
féren  
se raj

Si le j  
fondi  
maté  
à plu  
ques

A cô  
nent  
de n  
quel  
princ  
une  
indis  
prior

Cer  
cour  
géta  
la cr

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<sup>e</sup> 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.



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 possibilité de modifier la prévision annuelle

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<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> 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 rectificative 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.

ur se  
ctée  
ique  
ents  
ge:  
ous  
que  
iou-  
l de  
cé-  
du  
en  
le  
nul,  
la  
en  
de  
ité  
lu-  
ois  
é-  
re  
ifi-  
loi  
ct  
se

35  
3-  
1-  
7-  
7-  
3-  
-  
-  
2

## finances publiques

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 « myople 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 concluait 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 TUE) 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 de 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, 2005 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 I du « Traité d'économie et de législation financières », Paris, Sirey 1956, p. 39.

(15) *Idem*.

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 nationale<sup>1</sup>. 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 »<sup>2</sup> 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 2009-2012<sup>3</sup>, 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 finances<sup>4</sup>. 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 ». *ibid.*

« 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 primauté<sup>7</sup>. 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 <sup>(1)</sup> ?

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 <sup>(2)</sup>. À l'inverse, l'appréciation de la sincérité renvoie à des considérations plus techniques : celle de la traduction comptable d'opérations, celle des chiffreages 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<sup>er</sup> 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)<sup>(3)</sup>, 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 »<sup>(4)</sup>. 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<sup>(5)</sup> ;

- 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 <sup>(6)</sup> 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 sociale<sup>9</sup>. 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 <sup>(7)</sup>. 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 traitée 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, *ratione 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 initiales et rectificatives, d'une part, et de la loi de règlement d'autre part, demeure 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 6 août 2009 (n° 2009-585 DC), portant sur la loi de règlement 2008, l'exactitude, indique-t-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 désaffection pour le principe n'est-elle pas liée à une appréhension parfois erronée ?

### A. Les motifs d'une désaffection

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<sup>(6)</sup> 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<sup>er</sup> 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,

76

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 chiffres 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) <sup>(9)</sup> 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 décalage 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, constatée depuis 2000, sur les cavaliers sociaux.

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

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

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

<sup>3</sup> (3) Voir L. PHILIP, *RFDC*, 1995, p. 170.

<sup>4</sup> (4) J.-E. SCHOETTL, *LPA*, 11 janvier 2002, p. 4.

<sup>5</sup> (5) Décision du 27 décembre 2001, loi de finances pour 2002.

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

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

<sup>8</sup> (8) D. CHAMUSSY, *LPA*, 27 avril 2006.

<sup>9</sup> (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<sup>(1)</sup>. 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 consistait 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 se 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<sup>(2)</sup>. 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<sup>(3)</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>(4)</sup>. La

constitutionnalisation du principe avait pour objectif d'imposer ce principe qui était supposé servir de base à des recours devant le Conseil constitutionnel<sup>(6)</sup>. 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<sup>(6)</sup> : 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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.



## 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 cœur 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 refait 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*)...

J. CHARPENTIER (EXAMENS)

## 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 »<sup>84</sup>, 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 »<sup>85</sup>. 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 usité<sup>86</sup>.

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 ouvrir 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 finances<sup>87</sup>. 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 »<sup>88</sup>.

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 »<sup>89</sup>. 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 »<sup>90</sup> 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 solenniser<sup>91</sup> une volonté politique de maîtrise des dépenses, de « renforcer la normativité »<sup>92</sup> 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 obligatoire<sup>93</sup>, 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 organique<sup>94</sup>, 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<sup>e</sup> 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 1,<sup>95</sup>. 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 Constitution<sup>96</sup>, celles inscrites dans la Constitution et qui devront figurer dans la loi organique qui déterminera leur caractère supra-législatif ou non<sup>97</sup>, et les autres mesures, ne figurant pas dans la Constitution et qui seront décrites dans la loi organique.<sup>98</sup> 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 »<sup>99</sup>. 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 »<sup>100</sup>. 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 »<sup>101</sup>. 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 constitutionnelle<sup>102</sup>*

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'une loi-cadre du projet de réforme constitutionnelle<sup>103</sup>. 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 »<sup>104</sup>. 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 »<sup>105</sup>, 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. Inscrire 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-cadre<sup>106</sup>. 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 »<sup>107</sup>. 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 projet<sup>108</sup> 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 »<sup>109</sup> ? 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 dispositions<sup>110</sup> (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<sup>er</sup> 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 »<sup>111</sup> 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. »<sup>112</sup> ? Le Conseil pourrait-il censurer cette loi qui n'a pour but que de « constater des opérations qui ont eu lieu »<sup>113</sup> ? 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 nationale<sup>114</sup>, la censure reste-t-elle nécessaire ? La question semblait être réglée par l'instauration d'un report automatique<sup>115</sup> des différences de prévision de la loi cadre et le résultat de l'exécution des lois de finances ?<sup>116</sup>

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 classique<sup>117</sup>, 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 »<sup>118</sup>. 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 ?

<sup>111</sup> Article 32 Lolf, à propos du principe de sincérité.

<sup>112</sup> Article 37 Lolf.

<sup>113</sup> L. SAIDJ, J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, op.cit., p. 380.

<sup>114</sup> 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. »

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

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

<sup>117</sup> Car ne se basant pas sur l'alinéa 1 de l'article 61.

<sup>118</sup> 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 (évidemment 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 demande 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, participent à l'amorçage du choc subi par ce dernier. En revanche, au niveau d'intégration budgétaire actuel, rien de tout cela ne peut – encore – arriver en Europe... ce qui la laisse sans armée pour répondre à des chocs asymétriques (finira), c'est-à-dire précisément la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui ! Les pays en difficultés le sont donc plus directement 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 notions » (Krugman, p. 216)

Ces critiques n'ont pas été développées 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'idolâtrie a une nouvelle fois ignoré le pragmatisme ; elle en paye aujourd'hui le prix fort. Comme le dit très bien Cohen, « l'euro 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'écèlement 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 chercheraient à conserver leur position). Néanmoins, ce processus ne peut pas être mis en place à l'échelle actuelle. Les pays touchés sont donc bloqués ! Ils pourraient bien sûr opter 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 ralentir grignoter les salaires » (Krugman, p. 216). 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'ils s'auto-réalise. 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 % (L.J.) – 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 inflation 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 est-ce le véritable message, il semble désormais nécessaire de penser l'économie sur un autre mode : l'on a mis en eux. Ils engendreront ainsi de l'incertitude (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 pertinents ; ils nous rappellent que l'économie n'est qu'un outil et que ses présences ne peuvent être utilisées aveuglément (y compris ceux mobilisés par les auteurs eux-mêmes). Pour devenir réaliste, ceci imposerait un renouvellement de la formation des « élites » encore bien hypothétique. ■



Messoud SAOUDI

Maître de conférences en droit public à l'Université de Lyon Fouadé de Droit et Science politique  
Et DCT Chargé de cours aux IEP de Lyon et Grenoble et à l'IBA de Lyon

# L'équilibre des finances publiques Vers un ordre 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'un régime d'équilibre de leur solide structuré 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 ». 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 traité 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 2012.

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 économique naissant du début du XIX<sup>e</sup> 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

<sup>1</sup> 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 solide structure est fixée à 1%. Solde structurel au sens de « déficit corrigé des variations cycliques » et des « mesures ponctuelles et temporaires ».

<sup>2</sup> Au sens strict, la « règle d'or », conceptualisée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par l'économiste P. Leroy-Beaufort, signifie l'imposition 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 régime est inscrit au TSCG de 2012 qui ne vise pas à le remettre en cause. La « règle d'or » au sens strict n'est pas la « règle d'or au sens large » (concept introduit par Krugman en 1988) par 115 \$1 loi fédérale de 1948 (limitant l'emprunt fédéral à l'investissement) ou par la loi de 1949 (limitant le déficit structurel) ou par la loi de 1953 (limitant le déficit structurel à 1% du PIB en 1950 à 0,9 % en 2006). Elle sera remplacée en 2009 par un nouveau dispositif inscrit dans la loi fondamentale de 1946, dispositif sans rapport avec la « règle d'or » au sens classique et appelé « train à l'ouest ».

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

<sup>3</sup> Les n° 2012-1173 du 22 octobre 2012 issue du projet de loi n° 1191 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.

<sup>4</sup> 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° 444 fait au nom de la commission spéciale chargé 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.



La question de la soutenabilité des finances publiques<sup>9</sup> soulevée notamment en 2005 dans le rapport Pébereau<sup>10</sup>, et reprise par le rapport Chaigneau et Cois de 2010 en contexte de crise, doit être prise en compte de manière croissante dans le processus de révision de la politique économique et budgétaire de l'Union européenne. Le traité européen (UEM) et national (situation de déficit et de dette publiques), ajouté au contexte budgétaire particulier né de la crise financière de 2008, invitent à une réforme visant à soumettre le législateur financier ordinaire et organique au respect de la règle d'équilibre.

L'objectif constitutionnel d'équilibre a ainsi pour finalité politique la sauvegarde d'un ordre public financier européen d'autant plus que la politique monétaire échappe désormais aux États membres de la « zone euro » au profit de la Banque centrale européenne (BCE) : ne disposant plus de la compétence monétaire et voyant leur politique budgétaire sous contrainte sans cesse renforcée, les États s'interrogent sur la « soutenabilité » de leurs finances au regard de leurs engagements européens. Pour ce faire, il s'agit de placer le déficit public au cœur du « pilotage » des finances publiques<sup>11</sup>. Cette question d'apparence technique recouvre des enjeux politiques devant l'aggravation du déficit et de la dette publique avec le risque de limiter la liberté et la capacité d'action des autorités budgétaires et portant la souveraineté financière de l'État. Par-delà le souci d'efficacité de la dépense publique et d'équité intergénérationnelle<sup>12</sup>, également recherchés, la réaffirmation de l'objectif d'équilibre répond pour l'essentiel aux attentes des créanciers de l'État : le financement accru des budgets publics par l'emprunt souscrit sur les marchés de capitaux (marché monétaire à court terme et marché financier à moyen et long terme) les soumet à l'exigence de soutenabilité évaluée par des agences de notation<sup>13</sup> plaçant ainsi la gestion des finances publiques sous surveillance internationale permanente. Il est utile de rappeler que la dette de la France est à plus de 80 % une dette négociable et détenue à près de 70 % par des créanciers étrangers non résidents<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> « Soutenabilité » au sens où les administrations publiques (APU) et notamment l'État doit être dans la capacité financière de faire face à ses engagements présents (remunerer ses agents, payer ses créanciers) et futurs (verser les pensions civiles et militaires, appui au système de retraite) sans avoir subi la dégradation des besoins de ses créanciers (titre de l'annexe I de la loi de 2010).

<sup>10</sup> M. Pébereau, *Bonjour avec la fiscalité, le déficit public et l'équilibre budgétaire*, La Documentation Française, Paris, 2005.

<sup>11</sup> Rapport à la Présidence de la République sur la situation des finances publiques, Paris, mai 2010.

<sup>12</sup> P.M. Dubrunet, Directeur du budget, *Assurer la soutenabilité de long terme des finances publiques*, ministère de l'Économie et des Finances et de l'Énergie, 2008, p. 4.

<sup>13</sup> Le choix du financement des budgets des APU par l'emprunt est celui qui implique la dette et un choc politique du transfert de charge budgétaire sur les générations actuelles (impôts et cotisations sociales) (Rapport).

<sup>14</sup> *Synthèse de rapport Espagne et de Montenegro* sur les agences de notation. Pour une présentation réglementaire, Sénat, Juin 2012.

<sup>15</sup> La dette de l'État français comprend une part de dette négociable qui est constituée des emprunts souscrits sur les marchés financiers (80 % de la dette) et une part de dette non négociable constituée des dépenses des administrations de l'État (notamment les collectivités territoriales) et les établissements publics administratifs (environ 20 %). La part de chaque État reverse aux autres les années 1990-1995 pour la part de dette non négociable et 20 % de dette négociable.

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 application<sup>15</sup>. La règle d'équilibre qui l'est appliqué va progressivement 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, votée le 9 janvier 2008 relative au retour à l'équilibre des finances publiques<sup>16</sup>.

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 (PCY) 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 nation d'équilibre, notion d'équilibre 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 (LPPF) 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 TCSG de 2012 sont aussi à relever à l'analyse de ce traité intergouvernemental non intégré à l'ordre juridique de l'Union<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Et ce sens voir par exemple Art. L1612-4 (équilibre dans la prévision budgétaire au sein de l'Union européenne) et L1612-14 (équilibre dans l'extension budgétaire) de Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>16</sup> Proposition de loi constitutionnelle n°373 déposée par les députés M. Soudet et M. Clément, députés du P.S., le 15 février 2008. La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>17</sup> La proposition de loi constitutionnelle n°373 déposée par les députés M. Soudet et M. Clément, députés du P.S., le 15 février 2008. La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>18</sup> Art. 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, le 16 janvier 2008. Mais la proposition de loi constitutionnelle n°373 déposée par les députés M. Soudet et M. Clément, députés du P.S., le 15 février 2008. La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>19</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>20</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>21</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>22</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>23</sup> Art. 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, le 16 janvier 2008. Mais la proposition de loi constitutionnelle n°373 déposée par les députés M. Soudet et M. Clément, députés du P.S., le 15 février 2008. La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>24</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

<sup>25</sup> La loi de ratification est promulguée le 20 février 2008.

Le budget de l'État dans son contexte macro-économique afin d'établir les fameux seuils de déficit et de dette publics au sein du système européen des comptes (SEC95). L'article d'équilibre de la loi de finances annuelle situait en fin de sa première partie le rappel de cette règle générale d'équilibre. La LOLF de 2001, comparée aux textes précédents (décret-loi de 1956 et ordonnance organique de 1958) 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 d'où sa portée normative limitée.

La LOLF de 2005 ne fixe pas un objectif strict d'équilibre aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) mais invite le législateur à établir 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 attribution 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 (lois 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 loi de programmation du 23 juillet 2008, il a été 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 »<sup>18</sup>. 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 délai impératif d'adoption, et d'un seuil déterminé et chiffré de

<sup>18</sup> Avant le projet de loi de finances pour 2013 visant son article d'équilibre un solde budgétaire de -60,1 milliards, un besoin de financement s'élevait à plus de 70 milliards couverts par des ressources provenant de l'émission de titres (bons et obligations du Trésor) par montant financier.

<sup>19</sup> 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.



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 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 (soit 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'écarter 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 le réduire au « rythme moyen » d'un vingtième par an. L'engagement d'un « programme de réduction de l'endettement » 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 quelque 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 à 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 impatients 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 « frain à l'endettement » qui, semble-t-il, a servi de modèle à la réécriture 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 débatement 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 fixé 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'alimenter le gouvernement et le

parlement sur le débatement 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 et 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 : premiers expériences, premières 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 coûts, 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.clubcompta.bde/juridictionsfinancieres.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 renforcement de la hiérarchie des normes non seulement contraint 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. COUR DES COMPTES

M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Président : M. LE JURY - BUREAU DE L'AUDIT INTERNE DANS LE SECTEUR PUBLIC



## Les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaire des États

Issu de Revue française de finances publiques - 01/02/2012 - n° 117 - page 69

ID : RFFP2012020169

### Auteur(s) :

- Anne LEVADE

### RÉSUMÉ

À l'échelle de l'Union européenne, l'année 2011 a été l'occasion de nouveaux développements relatifs à la gouvernance économique de nature à renforcer l'exigence d'équilibre budgétaire des États. L'Union s'est ainsi dotée d'un dispositif profondément renouvelé dont les effets possibles demandent à être analysés.

*During 2011, in the scope of European Union, there were new developments relating to economic governance open to strengthen the Member States budgetary discipline. Thus, Union got a deeply new plan which possible effects have to be considered.*

Entamons le propos par un constat : évoquer en quelques pages les normes de l'Union européenne et l'équilibre budgétaire des États relève aujourd'hui - et précisément aujourd'hui - du défi :

Saisissons, à cet égard, l'occasion, de louer le sens du *timing* des organisateurs de ce colloque qui conduit à évoquer un thème sur lequel, il n'y avait, il y a presque deux ans, que peu à dire<sup>1</sup>, il y a tout juste quelques mois, au mieux d'éventuelles pistes à évoquer et, depuis quelques semaines, une véritable matière, puisque, en premier lieu, le 28 septembre 2011, le Parlement européen adoptait enfin - et, avouons-le, dans une relative douleur - le *paquet « gouvernance économique »* sur lequel la réflexion était, depuis bientôt un an et demi, engagée avant que, en second lieu et moins d'un mois plus tard, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent « à mettre en œuvre au niveau national [des] mesures supplémentaires », parmi lesquelles l'« adoption, par chaque État membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 »<sup>2</sup>.

Curieusement, l'un et l'autre événements sont passés relativement inaperçus et, spécialement le premier, dont la presse ne s'est que peu fait l'écho alors même qu'il constitue, indiscutablement, tout à la fois une innovation majeure et un saut qualitatif qui méritent attention. Dit autrement, il semble que nous soyons en

quelques mois passés du rien au tout d'une politique budgétaire européenne longtemps ambitionnée mais qui, crise oblige – ou, osons la formule, grâce à la crise –, est en passe de devenir réalité.

Ce n'est qu'en rappelant d'où l'on vient que l'on peut mesurer l'ampleur du bouleversement annoncé, raison pour laquelle, le sujet fût-il vaste et le temps compté, on ne peut échapper à un bref rappel du passé !

Depuis que l'Union économique et monétaire est en marche, nul ne conteste qu'elle soit « *boîteuse* », puisque, selon la formule de Jacques Delors, elle « *ne marche que sur sa jambe monétaire* »<sup>3</sup>.

Les auteurs du traité de Lisbonne tentèrent d'y remédier, symboliquement d'une part, en confirmant les choix opérés lors de la rédaction du traité établissant une Constitution pour l'Europe en vue de mettre en place une véritable *politique* économique et monétaire<sup>4</sup> et, substantiellement, d'autre part, en transformant la Banque centrale européenne en institution et consacrant l'*Eurosystème*<sup>5</sup>, en renforçant les pouvoirs de surveillance de la Commission en ce qui concerne le respect des grandes orientations de politique économique (COPE)<sup>6</sup> et la procédure pour déficits excessifs<sup>7</sup> et en consacrant l'*eurogroupe*<sup>8</sup>.

Toutefois, l'asymétrie structurelle du *policy mix* européen demeure et est même expressément confirmée, la politique monétaire figurant, « *pour les États membres dont la monnaie est l'euro* », au rang des compétences exclusives de l'Union<sup>9</sup> tandis que la politique économique est conditionnée par des politiques budgétaires décentralisées menées par chaque État membre et simplement *coordonnées*<sup>10</sup>. Les termes du premier paragraphe de l'article 119 TFUE sont, à cet égard, éloquentes : « *Aux fins énoncées par l'article 3 TUE* » – soit, le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein-emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'économie, l'ensemble dans un souci de cohésion économique et sociale – « *l'action des États membres et de l'Union comporte, dans les conditions prévues par les traités, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs* ». Son paragraphe 3 précise que « *Cette action des États membres et de l'Union implique le respect des principes directeurs suivants : prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable* ».

Rien de révolutionnaire disons-le, même si cet article est entièrement nouveau par rapport aux traités antérieurement en vigueur. Mais surtout, rien de plus que ce sur quoi les États étaient parvenus à s'accorder lors de la rédaction du traité établissant une Constitution pour l'Europe, alors même que le groupe de travail VI « *Gouvernance économique* » avait insisté, au stade des travaux préparatoires, sur la nécessité d'améliorer le dispositif de coordination des politiques des États et, spécialement, de renforcer les pouvoirs de la Commission<sup>11</sup>.

Sans doute les esprits n'étaient-ils pas mûrs ! Et, ne le nions pas, l'hypermensibilité de la thématique budgétaire au regard des effets d'une coordination trop étroite sur la souveraineté des États conduisit à ce que la réforme se fit *a minima* !

Ainsi, par exemple, les COPE demeurent-elles, comme depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, des recommandations du Conseil juridiquement non contraignantes quoique soumises à un mécanisme de surveillance multilatérale destiné à assurer leur respect. Toutefois, le dispositif de surveillance est procéduralement amélioré<sup>12</sup>, la Commission pouvant directement adresser un avertissement à un État membre dont la politique économique ne serait « *pas conforme* » ou qui « *risquerait* ] de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire »<sup>13</sup>. Point de bouleversement, mais indéniablement un progrès.

Il en va de même de la procédure de contrôle des déficits publics excessifs sur laquelle repose la coordination des politiques économiques des États membres. Initialement fondé sur l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne – devenu article 126 TFUE – complété par un protocole au traité<sup>14</sup> et le *Pacte de stabilité et de croissance*<sup>15</sup>, voulu par l'Allemagne dès 1995 en vue de renforcer la crédibilité internationale de la monnaie unique, le dispositif impose, on le sait, aux États de respecter deux seuils – 3 % du PIB pour le déficit des administrations publiques et 60 % du PIB pour la dette publique – et affirme l'objectif à moyen terme d'un solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire.

La procédure de contrôle est connue, qui comporte, depuis l'origine, deux volets. Le premier, préventif, repose sur la présentation, chaque année, par les États membres de la zone euro d'un *programme de stabilité* et par les États non-membres de la zone euro d'un *programme de convergence*, précisant leur stratégie et leurs objectifs budgétaires à trois ans, ces plans étant évalués par la Commission et le comité économique et financier, puis le Conseil qui peut adresser des recommandations. Le second, dissuasif, consiste en un dispositif gradué en cinq étapes: constatation du déficit par le Conseil à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission; recommandations du Conseil à l'État membre pour qu'il mette fin à cette situation dans un délai donné; publication éventuelle de ces recommandations si elles n'ont pas été suivies d'effet; mise en demeure par le Conseil de prendre les mesures nécessaires; et enfin, imposition éventuelle de sanctions pouvant aller jusqu'à des amendes comprises entre 0,2 et 0,5 % du PIB, étant entendu que de telles mesures sont exclues en cas de circonstances exceptionnelles!

L'utilité et la pertinence du pacte de stabilité et de croissance furent d'emblée l'objet de débats passionnés. Le lancement d'une procédure de déficit excessif contre la France et l'Allemagne au cours de l'année 2003 n'y fut pas étranger<sup>16</sup>, tant et si bien, on s'en souvient, que les mesures furent suspendues par un vote du Conseil Ecofin que la Commission contesta devant la Cour de justice, cette dernière annulant les conclusions du Conseil – au motif que l'adoption de conclusions n'est pas prévue par le traité – tout en rejetant la demande de la Commission et confirmant que le Conseil pouvait décider de suspendre de fait l'application du pacte en n'adoptant pas les recommandations de la Commission<sup>17</sup>! Il en résulta un assouplissement du pacte en 2005<sup>18</sup> que, en 2007, la révision des traités préserva.

Le traité de Lisbonne maintient donc le dispositif en ne renforçant qu'à la marge les pouvoirs de la Commission, plusieurs États – au premier rang desquels l'Allemagne, soutenue par la France, l'Italie, la Grèce et la Pologne – ayant insisté pour que soit conservée une marge de manœuvre des États.

À cette aune, et indépendamment du renforcement significatif de la gouvernance économique de la zone euro résultant d'une capacité décisionnelle autonome, la compétence reconnue au Conseil, par l'article 136 TFUE, pour adopter des mesures en vue de « a) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire; b) élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union et en assurer la surveillance » pourrait n'apparaître de peu de poids.

Alors, tout a-t-il en quelques semaines changé et peut-on désormais considérer que les normes de l'Union européenne permettent de garantir ou imposent l'équilibre budgétaire de ses États membres? Sans doute pas! A fortiori si l'on songe qu'il faudrait évidemment affiner le propos et distinguer, pour le moins, selon que les mesures concernent l'ensemble des États membres ou les seuls participant à la zone euro, étant entendu que, selon les cas, il est possible que des États hors zone euro choisissent alors de s'y rallier...

Il n'en demeure pas moins que, confirmant l'idée selon laquelle la construction européenne connut ses principales avancées en réaction à des crises bien plus que par l'effet de traités longuement – trop longuement – négociés, il fallut que le séisme que constitua la crise de 2008 connût plusieurs répliques pour que l'Union se dotât, dans un cadre juridique que nul n'aurait imaginé, d'un dispositif profondément renouvelé (I) dont les effets possibles demandent à être analysés (II).

## I. – L'ACQUIS: UN DISPOSITIF PROFONDÉMENT REPENSÉ

Aussi surprenant que cela puisse sembler aux yeux du juriste – mais, avouons-le, l'observateur de la construction européenne y est accoutumé –, l'accord introuvable lors de la négociation du traité de Lisbonne a été formalisé sur deux points (A), l'un et l'autre se fondant sur une unique disposition des traités (B).

### A. Une double innovation normative

Faisant fi de la rigueur chronologique, mais suivant un ordre normatif hiérarchique, deux séries de dispositifs méritent d'être évoqués qui, toutes deux, ont un impact sur l'équilibre budgétaire des États.

En premier lieu, le 25 mars 2011, le Conseil européen adoptait une décision modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro<sup>19</sup>. Le texte pourrait apparaître éloigné du propos, mais on aurait tort de s'en tenir à la première intuition si l'on songe que l'objet même de cette révision du traité est de veiller à ce que l'équilibre budgétaire de l'un des États membres de la zone euro pût, avec l'aide des autres États membres de la zone et en application du principe de solidarité, être rétabli ou respecté. L'article 136 TFUE se trouverait ainsi complété d'un troisième paragraphe stipulant que « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

Trois observations peuvent être formulées sur ce texte dont, curieusement, l'importance a été largement tue.

Tout d'abord, et on aurait tort de le négliger, il s'agit de la première application de l'une des procédures de révision simplifiée du traité prévues par l'article 48 TUE<sup>20</sup>. Si l'on ne saurait occulter la difficulté résultant de ce que son entrée en vigueur est subordonnée à son approbation par chaque État membre « conformément à [ses] règles constitutionnelles » en vigueur, on se doit de noter que le dispositif n'a pas – et on ne peut que s'en réjouir – nécessité une renégociation du traité !

Ensuite, et sur le fond, convenons que le pas franchi est important puisqu'il permet ce qui, à ce jour, ne peut être réalisé qu'au coup par coup : le sauvetage d'un État que sa dette conduit inexorablement à la faillite !

Enfin, et si l'on admet que compte tenu du formalisme exigé le calendrier peut sembler optimiste, on ne peut que constater qu'il témoigne d'une réelle volonté, voire d'un volontarisme avéré, la décision fixant son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Plus encore, c'est ce même volontarisme qui frappe si l'on se souvient que – et l'on convient que la crise et le cas grec suffisent à eux seuls à expliquer la démarche – le traité exclut, en principe et à deux reprises, ce type de mesures. En effet, d'une part, l'article 125 TFUE exclut que l'Union ou un État membre apporte son aide à un (autre) État membre, tandis que, d'autre part, l'article 122 TFUE conditionne toute intervention « dans un esprit de solidarité » à la constatation de circonstances particulières entendues comme de « graves difficultés » « en particulier ... dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie » ou « en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle »... ce dont, dans le cas grec, certains États, à tort ou à raison, doutaient !

CQFD ! La décision du 25 mars 2011 permet très exactement ce que le traité interdisait ! On arguera sans doute que là était précisément la justification du recours à une révision des traités ; on ne peut toutefois nier que le renversement de posture opéré entre 2007 et 2011 n'en apparaîtrait que plus significatif !

En second lieu, c'est le paquet « gouvernance économique » que l'on souhaite évoquer.

Composé de six actes législatifs – cinq règlements et une directive –, il a fait l'objet de négociations intensives entre le Conseil et le Parlement européen, en coopération avec la Commission européenne.

Retraçons à large trait sa chronologie !

Le 30 juin 2010, la Commission européenne approuvait une série d'instruments visant à renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne et de la zone euro<sup>21</sup>. La mise en place d'une surveillance renforcée des politiques budgétaires, macro-économiques et des réformes structurelles, en était la clé de voûte.

C'est, d'après le Commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, Olli Rehn, le contexte qui expliquait « le besoin d'une plus grande cohérence, d'une coordination plus poussée et d'anticipation dans la préparation des budgets nationaux et des plans nationaux de réformes pour garantir la stabilité financière de l'Europe et atteindre une meilleure croissance, créatrice d'emploi, en ligne avec les objectifs de la stratégie Europe 2020. Nous avons besoin de plus de coordination européenne, mais aussi de plus de rigueur dans l'application des règles que nous nous sommes données, avec des sanctions dissuasives pour prévenir les dérapages et regagner la confiance »<sup>22</sup>.

Les propositions de ce qui fut rapidement qualifié de *boîte à outils* s'articulaient autour de trois grands axes.

Était, tout d'abord, prévue une synchronisation de la surveillance de l'Union européenne avec les procédures budgétaires au niveau national dans un cadre unique : le « semestre européen ». Ainsi, les États membres devraient dorénavant soumettre leurs programmes de stabilité et de convergence, ainsi que leurs programmes nationaux de réformes, simultanément afin que puisse être menée une coordination européenne par anticipation. Dans la seconde partie de l'année, les orientations européennes en résultant devraient inspirer l'élaboration des budgets nationaux pour l'année suivante. Dans cette logique, le Pacte de stabilité et de croissance serait renforcé, à la fois dans ses volets préventif et correctif, et assorti de sanctions visant à prévenir ou corriger les dérapages qui pourraient mettre en danger la stabilité financière de l'Union et de la zone euro. Le dispositif ambitionné consistait donc en la mise en place d'une surveillance *intégrée* des budgets nationaux.

Ensuite, et au-delà de la surveillance budgétaire, la Commission proposait de « s'attaquer aux déséquilibres macro-économiques entre les États membres », en mettant en place les moyens d'une détection rapide – grâce à des indicateurs plus développés – afin de corriger des écarts grandissants.

Enfin, la surveillance au niveau européen des réformes structurelles dans les États membres devrait garantir que ceux-ci les mènent en cohérence avec les objectifs de la *stratégie Europe 2020* « pour une croissance plus soutenable, plus écologique, plus équilibrée et créatrice d'emploi », adoptée lors du Conseil européen de juin 2010<sup>23</sup>.

Soucieuse d'efficacité, la Commission invitait le Conseil Ecofin du 13 juillet à confirmer le lancement du cycle de surveillance sous le *semestre européen* dès janvier 2011 et à donner son feu vert au Code de conduite révisé du Pacte de stabilité et de croissance. La Commission présenterait les propositions formelles contenues dans sa Communication en septembre et octobre.

Ainsi fût-il fait<sup>24</sup> ! Et le 29 septembre 2010, la Commission adoptait un ensemble de propositions législatives prévoyant le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'Union économique et monétaire. Ce *paquet législatif* était composé de six textes distincts : quatre propositions portant sur les aspects budgétaires<sup>25</sup>, notamment une réforme en profondeur du pacte de stabilité et de croissance, et deux nouveaux règlements visant à déceler l'apparition de déséquilibres macroéconomiques dans l'Union et la zone euro, et à y remédier efficacement<sup>26</sup>. L'objectif était clairement affiché : renforcer la stabilité économique de l'Union et, pour ce faire, la discipline budgétaire dans les États membres, le pacte étant davantage « basé sur des règles » et les sanctions constituant une conséquence normale et prévisible pour les États qui ne respecteraient pas leurs engagements. L'ensemble s'inscrit dans une logique de contrôle des finances publiques fondée sur le concept nouveau de « *politique budgétaire prudente* »<sup>27</sup>, imposant donc aux gouvernements et parlements de respecter des principes européens agréés en commun. Une fois encore, c'est l'équilibre budgétaire qui est visé !

Message fort aux investisseurs et marchés financiers, le dispositif démontre que l'Union et ses institutions sont capables d'agir en commun et que l'Europe peut répondre fermement à des enjeux émergents. Toutefois, juridiquement, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur son fondement !

## B. Un unique fondement juridique

Le propos est, reconnaissons-le, strictement juridique au point qu'il peut sembler anecdotique compte tenu des enjeux en présence et de l'importance de l'accord obtenu. Dit autrement, point n'est ici question de céder à l'illusion du juridisme, on ne peut que se féliciter qu'une solution ait été trouvée. Il n'en demeure pas



moins que les conséquences d'un tel dispositif, évidemment normatif, sont, à l'aune de la souveraineté des États, d'une telle importance qu'il est légitime de s'interroger sur les moyens juridiques employés pour qu'il pût être adopté !

Par ailleurs, admettons que poser la question d'un fondement juridique commun à une révision des traités et à un *paquet* législatif a de quoi étonner si l'on postule que, par nature, une révision des traités ne saurait avoir d'autre fondement que celui par lequel est prescrite la procédure qui doit être suivie, tandis qu'un dispositif législatif est nécessairement fondé sur les stipulations affirmant la compétence qu'il met en application. Ainsi, la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 aurait pour unique fondement l'article 48, paragraphe 6, du traité sur l'Union et le *paquet « gouvernance économique »* les articles du traité sur le fonctionnement de l'Union d'ailleurs visés par chacun des actes proposés énonçant la compétence de l'Union européenne en matière de politique économique ou dans le cadre spécifique de la zone euro.

Logique, l'affirmation n'est évidemment et heureusement pas erronée ; on aurait toutefois tort de s'en contenter.

Que l'on en juge !

D'une part, et à n'en pas douter, si la décision du Conseil européen par laquelle le traité devrait être révisé est explicitement fondée sur l'article 48, paragraphe 6, du traité, un tel fondement n'est que formel et ne permet donc pas d'expliquer la substance de la révision engagée. De plus, la circonstance que le paragraphe 6 de l'article 48 TUE permet que soit menée une révision *simplifiée* entendue comme modificatrice des dispositions de la troisième partie du traité mais en aucun cas susceptible d'« accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités »<sup>28</sup> impose nécessairement que ladite révision fût matériellement fondée.

D'autre part, l'article 121, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union, qu'il fût seul visé ou en combinaison avec l'article 136 relatif à la zone euro, ne permet pas d'expliquer dans son entièreté l'ampleur du dispositif législatif que le Parlement européen a, le 28 septembre dernier, validé.

C'est donc ailleurs que le fondement de ces réformes doit être recherché et par un objectif non expressément mentionné que leur raison d'être peut être trouvée.

Point n'est besoin de longuement gloser, c'est l'article 126 TFUE qui, seul, explique que de tels dispositifs aient pu être adoptés<sup>29</sup>.

Détaillant la procédure concernant le contrôle des déficits publics excessifs, cet article énonce surtout *ad limine* un principe : « Les États membres évitent les déficits publics excessifs »<sup>30</sup>.

L'objectif est ainsi clairement posé et, dans ce cadre général, c'est à la Commission qu'incombe la *surveillance* de l'évolution de la politique budgétaire et du montant de la dette publique des États membres, examinant pour ce faire les deux critères dits *de convergence* que sont le déficit et la dette publique.

Si l'on admet que l'identification de la base juridique d'un acte suppose que soit indiqués dans une stipulation le secteur de la politique, les objectifs spécifiques du secteur, les actes que l'Union peut en la matière adopter et la procédure par laquelle les dits actes peuvent être adoptés<sup>31</sup>, l'article 126, paragraphe 1, du traité permet seul d'expliquer qu'aient pu être adoptées successivement une révision du traité visant à organiser un mécanisme structurel de *sauvetage* d'un État au bord de la faillite puis une réforme *législative* assurant que, par tous moyens juridiquement et économiquement imaginables, les États fussent tenus de s'astreindre à une discipline budgétaire individuellement salubre et *européennement* indispensable.

Si l'on ajoute que l'article 125 TFUE, énonciateur de ce que l'on a coutume d'appeler la clause *no bail out*, c'est-à-dire l'interdiction de *renflouer* un État membre en intervenant dans son économie, demeure inchangée, on comprend l'impérative nécessité, d'une part, de réviser le traité dans l'hypothèse où aucune autre alternative ne pourrait être envisagée et, d'autre part, l'impératif de mieux structurer le dispositif préventif de nature à éviter qu'une telle situation ne soit réalisée.

On en vient alors à un paradoxe : celui d'un traité qui, prévoyant expressément que la politique économique – et, par voie de conséquence, budgétaire – est décentralisée, signifiant ainsi qu'elle relève de la compétence exclusive des États qui ne s'engagent qu'à veiller à ce que leurs politiques respectives fussent

coordonnées... conduit inexorablement à ce qu'une politique économique européenne fût pensée et des sanctions organisées afin que les États respectent ce à quoi ils se sont engagés puisque leur interdépendance interdit qu'aucun d'eux pût agir en ordre dispersé!

Dont acte, dira-t-on! On serait ainsi parvenu au résultat inverse de ce que, sans doute, les États escomptaient, *in fine*, que la souveraineté budgétaire présente plus d'inconvénients que d'avantages dans une situation mondiale profondément bouleversée!

De là on en vient, naturellement, à s'interroger sur l'après...

## II. – L'INCERTAIN : LES EFFETS POSSIBLES DU DISPOSITIF

Admettons-le d'emblée, le caractère *a priori* hautement improbable du résultat déjà atteint relativise nécessairement les propos de politique et juridique fiction que l'on s'apprête à tenir. Dit autrement, les développements récents sont d'ores et déjà si inespérés que l'on hésite à espérer davantage ou, tout au contraire, à céder au pessimisme qui consisterait à minimiser les conséquences possibles de la réforme en cours d'achèvement. Il n'en demeure pas moins que l'on ne peut que s'interroger sur les suites du processus engagé, tant du point de vue de l'Union (A) que de celui des États (B).

### A. De nouveaux défis pour l'Union

Au risque de l'évidence, reconnaissons que les mesures adoptées ces derniers mois participent toutes d'une unique ambition qui, telle une antienne, est depuis près de vingt ans évoquée : celle de la mise en place d'une *gouvernance économique de l'Union européenne*.

Si d'aucuns vont jusqu'à appeler de leurs vœux un véritable « *gouvernement économique européen* »<sup>32</sup> qui, sans doute, supposerait que fût au préalable franchi le pas d'une intégration politique avancée, voire d'un véritable fédéralisme, le défi, peut-être plus modeste, d'une simple *gouvernance* impose déjà que certains choix fussent opérés.

À cet égard, n'est pas des moindres la nécessité que, institutionnellement, la mise en œuvre effective du dispositif pût être assurée.

Beaucoup a déjà été fait en ce sens, que l'on songe au renforcement du rôle du Parlement et de la Commission qui accrédite l'idée que la vision et l'intérêt européens seront privilégiés ou, symétriquement, l'abaissement du rôle du Conseil qui laisse bien augurer d'un apaisement des revendications purement étatiques et de la nécessité de reléguer au second plan les exigences de marge d'appréciation dont les États, depuis plusieurs années, se sont fait les ardents défenseurs.

Mais, demeure indiscutablement centrale la question du *leadership*, ou plus exactement, de l'institution à même de prendre le *leadership* d'une politique européenne profondément repensée, étant admis qu'il devra s'agir de celle la mieux à même, tout à la fois, de réaliser les objectifs et de faire entendre raison aux États. Lorsque clairement, et le jour même de l'adoption du *paquet gouvernance économique*, Manuel Barroso plaide en faveur d'un rôle prégnant de l'institution qu'il préside, on concède que l'on craint qu'une lutte de pouvoir interinstitutionnelle ne mette en défaut l'ensemble du dispositif.

À cela s'ajoute, est-il besoin de le préciser, les enjeux d'un processus décisionnel qui, à n'en pas douter, devrait être adapté. Si, par nature, la matière budgétaire est terre d'élection du principe d'unanimité et de l'approbation confirmative par chacune des représentations nationales, on ne peut que constater qu'est ainsi différée la mise en application de mesures dont la réactivité conditionne l'efficacité. Faute de pouvoir raisonnablement considérer que les temps sont propices à un passage du domaine économique à la règle de la majorité, on en est réduit à imaginer que l'Union européenne renoue avec sa pratique de la différenciation et ce tout en étant conscient de la difficulté de l'exercice dans un monde où l'interdépendance économique conduit à douter que les États membres de la zone euro puissent réellement décider sans qu'un consensus tacite ait été trouvé avec les autres membres de l'Union!

La difficulté est cruciale si l'on envisage l'importance d'une politique économique qui s'affirmerait comme structurelle et non plus seulement conjoncturelle. Dit autrement, parce que la crise aura eu la vertu de jeter les bases d'une gouvernance économique européenne sur laquelle nul, depuis longtemps, n'escroquait, il est impératif que sa maîtrise – fût-elle relative – n'emporte pas avec elle le projet d'une ambition à long terme en tout point conforme à la lettre et à l'esprit des traités.

Le sentiment est encore renforcé compte tenu du rôle que, légitimement, le Conseil européen peut aspirer à tenir, *a fortiori* si l'on songe à l'importance des enjeux à l'aune des États.

Où l'on en vient à la dimension étatique.

## B. De nouveaux enjeux pour les États

Sans qu'il soit ici le lieu de longuement argumenter, convenons que, à trois égards au moins, la problématique des règles de l'Union européenne en matière d'équilibre budgétaire est porteuse d'enjeux proprement étatiques.

En premier lieu, l'ensemble des avancées permettant de penser qu'une *gouvernance européenne* est sur le point de voir le jour est hypothéqué par un arrière-plan souverainiste auquel le climat est propice et la matière incite.

Le débat qui, dans la plupart des États membres, a cours sur l'opportunité d'introduire dans la Constitution ce qu'il est convenu d'appeler la *règle d'or* en atteste : indépendamment des arguments de fond, la discussion est sciemment *déseuropéanisée* afin de ne pas accréditer l'idée d'une perte de souveraineté. La France en offre la parfaite illustration qui, débattant depuis plus d'un an et dans les cadres les plus divers des voies et moyens de consacrer un objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, jamais ne met en avant l'importance de la mesure à l'aune de l'Union européenne. En effet, on chercherait en vain dans le rapport *Camdessus*<sup>33</sup> ou dans les rapports des commissions des lois de l'Assemblée et du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle discuté courant 2011<sup>34</sup> une référence aux dispositions des traités et, notamment, à l'article 126 TFUE. Fort logiquement et de manière symétrique, c'est en termes d'atteinte à la souveraineté que nombre de politiques ont réagi à l'annonce des conclusions du sommet de la zone euro du 26 octobre dernier, spécialement lorsque les chefs d'État et de gouvernement s'y engageant à ce que le principe de l'équilibre budgétaire figure avant la fin 2012 dans les constitutions respectives de leurs États.

En deuxième lieu, ce sont les institutions nationales qui, nécessairement, doivent relever le défi d'une *gouvernance économique européenne*.

Si nul ne contestera que, dans le contexte, les chefs d'État et de gouvernement ont un rôle déterminant à jouer, il n'est pas anodin de noter que l'ensemble du dispositif conduit à revaloriser le rôle des Parlements nationaux. Interlocuteurs privilégiés et, en quelque sorte, naturels des institutions européennes dans le cadre du *semestre européen*, ils sont en outre en matière budgétaire ceux qui, en dernier ressort, doivent être en mesure d'arbitrer.

À court terme, nul doute que les options politiques joueront un rôle déterminant et qu'une première phase de budgets de rigueur pourrait conduire à ce que certains textes ne soient adoptés qu'au terme de débats difficiles et par une majorité serrée. Il en fut d'ailleurs ainsi lors des débats et du vote du *paquet gouvernance économique* au sein même du Parlement européen.

Toutefois, à moyen et long terme, la réussite du dispositif suppose que les parlementaires sachent raison garder et, que conscients du rôle qu'ils ont à jouer, ils usent pleinement de la marge de manœuvre qui sera désormais la leur. Le fonctionnement interne des assemblées pourrait aussi s'en trouver modifier si l'on songe qu'outre les organes dédiés aux affaires européennes, les commissions des finances ou du budget deviendront nécessairement des interlocuteurs privilégiés des institutions européennes dans le cadre de cette gouvernance repensée.

En troisième lieu enfin, et même si l'on avoue que le propos peut être polémique, on ne peut qu'espérer que l'ensemble des acteurs politiques saura agir en responsabilité et résister à la tentation de jouer la carte démocratique pour contrer des décisions européennes auxquelles ils n'auraient su s'opposer. On songe ici bien sûr à l'annonce par le premier ministre grec, le 31 octobre 2011 et quelques jours à peine après un sommet que l'on savait délicat, de l'organisation d'un

référendum par lequel il sera demandé au peuple grec s'il approuve le plan de sauvetage européen dont tout laisse penser qu'il en perçoit essentiellement les effets en termes de politique de rigueur !

Disant cela, on le voit, la mise en place d'une véritable *gouvernance européenne* est loin d'être assurée. Mais gageons que l'élaboration de nouvelles normes de l'Union européenne en matière d'équilibre budgétaire des États pourrait, au-delà de la béquille offerte à l'Union économique et monétaire qui cesserait ainsi de boîter, constituer le point de départ d'une nouvelle ambition en tout point conforme aux objectifs que l'Union a, pour 2020, affichés : ceux permettant d'assurer à l'échelle de l'Europe les conditions nécessaires à une économie durable !

- 1- Tout au plus aurait-on pu évoquer l'article 126, §1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui stipule, en des termes inchangés depuis le traité de Maastricht, que « *Les États membres évitent les déficits excessifs* » (anciennement numéroté art. 104 C puis 104 TCE).
- 2- Déclaration du Sommet de la zone euro, 26 octobre 2011, (OR. en), pt 26.
- 3- J. DELORS, entretien au Figaro, 30 juin 2003.
- 4- À cet égard, les auteurs des deux traités s'inspiraient significativement des conclusions du groupe de travail de la Convention consacré à la gouvernance économique (Groupe de travail VI « Gouvernance économique », CONV 357/02, 21 octobre 2002).
- 5- Art. 282 TFUE.
- 6- Art. 121, § 4, TFUE.
- 7- Art. 126, § 5, TFUE.
- 8- Art. 137 TFUE et Protocole (n° 14) sur l'Eurogroupe, annexé au traité de Lisbonne.
- 9- Art. 3 TFUE.
- 10- 11. *Op. cit.*, Groupe de travail VI « Gouvernance économique », CONV 357/02, 21 octobre 2002.
- 12- Initialement, le dispositif reposait sur une évaluation par le Conseil de la conformité des politiques économiques des États avec les COPE, sur la base de rapports de la Commission par lesquels elle pouvait recommander au Conseil de faire des recommandations à un Etat membre...
- 13- Art. 121, § 4, TFUE.
- 14- 14. Protocole (n° 5) annexé au traité de Maastricht sur la procédure concernant les déficits excessifs, désormais Protocole (n° 12) dans sa version modifiée et annexée au traité de Lisbonne.

- 15 -** Le Pacte de stabilité et de croissance est constitué d'une résolution du Conseil européen d'Amsterdam (résolution du 17 juin 1997 relative au Pacte de stabilité et de croissance, JOCE C 236, 2 août 1997, p. 1) et de deux règlements du Conseil (règlement n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JOCE L 209, 2 août 1997, p. 1; règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JOCE L 209, 2 août 1997, p. 6), révisés en 2005 (règlements n° 1055/2005 et n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005, JOUE L 174, 7 juillet 2005, p. 1 et p. 5).
- 16 -** Pour mémoire, on rappellera que le lancement, en 2002, d'une procédure similaire à l'encontre du Portugal ne déclencha pas de réaction comparable.
- 17 -** 17. CJCE, 13 juillet 2004, Commission c/ Conseil, C-27/04, JOUE C 228, 11 septembre 2004, p. 16.
- 18 -** 18. Règlements n° 1055/2005 et 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005.
- 19 -** 19. Décision n° 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JOUE L 91, 6 avril 2011, p. 1.
- 20 -** 20. L'article 48, § 6, TUE stipule : « Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union. / Le Conseil européen peut adopter une décision, modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives / La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités ».
- 21 -** 21. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'Union européenne, COM (2010) 367 et / 2; SEC (2010) 833, in PV (2010) 1924 final.
- 22 -** 22. « Gouvernance économique de l'UE : la Commission propose une surveillance budgétaire, macroéconomique et structurelle renforcée », 30 juin 2010, IP/10/859.
- 23 -** 23. Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, CO EUR 9, CONCL 2, EU/CO 13/10, p. 1.
- 24 -** 24. Recommandation 2010/410/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, JOUE L 191, 23 juillet 2010, p. 28.
- 25 -** 25. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (COM (2010) 0526 final); Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (2010) 0522 final); Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (COM (2010) 0524 final); Proposition de directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (COM (2010) 0524 final).
- 26 -** 26. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (COM (2010) 0527 final); Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (COM (2010) 0525 final).
- 27 -** 27. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97, op. cit.

- 28 -**  
28. Art. 48, § 6, al. 3, TFUE.
- 29 -**  
29. Dans le même sens, voir B. DE WITTE, « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », *European Policy Analysis* 2011-6; J. ZILLER, « Le basi giuridiche per un debito pubblico europeo », *Il Politico*, à paraître 2012.
- 30 -**  
30. Art. 126, §1, TFUE.
- 31 -**  
31. J. ZILLER, *op. cit.*
- 32 -**  
32. J.-F. JAMET, *L'Union peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, La Documentation française, Paris, 2011.
- 33 -**  
33. M. CAMDESSUS, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, La Documentation française, Paris, 2010.
- 34 -**  
34. Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, n° 3253, déposé le 16 mars 2011 ; rapport AN n° 3333, déposé le 13 avril 2011, par M. J.-L. WARSMANN ; rapport S n° 568, déposé le 31 mai 2011, par M. J.-J. HYEST ; rapport AN n° 3558, déposé le 22 juin 2011, par M. J.-L. WARSMANN ; rapport S n° 732, déposé le 5 juillet 2011, par M. J.-J. HYEST ; rapport AN n° 3648, déposé le 12 juillet 2011, par M. J.-L. WARSMANN.

Issu de Revue française de finances publiques - 01/02/2012 - n° 117 - page 69

ID : RFFP2012020169

Permalien : [lext.so/RFFP2012020169](https://www.lexextenso.fr/lexextenso/fr/lexextenso_tools/print)

**Auteur(s) :**

- Anne LEVADE

## Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle

Issu de Revue française de finances publiques - n°117 - page 87

Date de parution : 01/02/2012

Id : RFFP2012-117-010

Réf : RFFP févr. 2012, n° 117, p. 87

Auteur :

- Par Alain Pariente, Maître de conférences, Cerdare, Université Montesquieu-Bordeaux IV

### RÉSUMÉ

Le projet de révision constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques vise à permettre le retour à l'équilibre par la mise en place d'une loi-cadre pluriannuelle contraignant la loi de finances de l'année. Le lien entre programmation budgétaire pluriannuelle et équilibre, apparemment logique, est néanmoins délicat à mettre en œuvre, principalement sur le plan constitutionnel. Le dispositif proposé dans le projet de révision illustre ces difficultés : il pourrait paradoxalement desservir la pluriannualité sans permettre d'attendre l'équilibre.

*The constitutional revision project related to the balance of public finance aims at paving the way to the return to balance through the implementation of a long-term framework law constraining the specific finance law of each given year. Though seemingly logical, the link between long-term budget programming and budget balance is a difficult one to implement, most notably from a constitutional viewpoint. The scheme proposed within the revision project is, in itself, an illustration of this difficulty - as it might paradoxically impede long-term forecasting without facilitating the return to balance.*

« Gouverner c'est prévoir » : la célèbre formule d'Émile de Girardin, longtemps utilisée pour signifier la plus évidente obligation des gouvernants ne revêt pas la même simplicité dans le contexte économique actuel. D'autant que l'auteur avait prolongé sa réflexion en estimant : « Ne rien prévoir, ce n'est pas gouverner, c'est courir à sa perte »<sup>1</sup>.

En ce sens, et depuis longtemps, l'impérieuse nécessité de la programmation de l'action de l'État a été au cœur des préoccupations, que ce soit par la planification initiée par Jean Monnet au sortir de la Guerre<sup>2</sup>, mais également en matière budgétaire dès le décret du 19 juin 1956<sup>3</sup> puis l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrant les autorisations de programme<sup>4</sup>. Plus récemment, les obligations liées au droit communautaire sous l'impulsion des traités de Maastricht puis d'Amsterdam dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire allaient rendre indispensable une programmation budgétaire pluriannuelle. La LOLF s'inscrit dans cette perspective et sans remettre en cause le principe de l'annualité budgétaire, approfondit les perspectives pluriannuelles. Le dispositif issu de la LOLF, en consacrant la distinction entre « autorisation d'engagement et crédits de paiement », généralise cette approche pluriannuelle tout en fixant des limites importantes. La loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 *relative à la maîtrise des finances publiques*<sup>5</sup>, restée isolée, s'inscrivait également dans cette logique.

Plus récemment et parallèlement, la mise en place de la révision générale des politiques publiques à compter de 2007 incite également au développement d'une programmation pluriannuelle, notamment pour atteindre des objectifs assez forts en termes de réduction de dépenses publiques.

Dans ce contexte foisonnant, la programmation pluriannuelle en matière budgétaire s'organise autour de plusieurs mécanismes de nature différente. Tout d'abord, la contrainte liée à l'Union européenne se traduit par la présentation à la Commission européenne du programme de stabilité<sup>6</sup> fixé pour quatre ans. Son importance s'est progressivement accrue et le projet de révision constitutionnelle *relatif à l'équilibre des finances publiques* voté en terme identique par les deux assemblées le 13 juillet 2011, renforce encore son rôle<sup>7</sup>. Ensuite, la LOLF a accentué l'importance de la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances en exigeant du rapport économique social et financier de présenter les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes et du solde pour quatre ans<sup>8</sup>. Enfin et plus spécifiquement, les lois de programmation en matière de finances publiques, introduites par la révision constitutionnelle de 2008, renforcent l'ensemble. En effet, ce dernier dispositif lie à la fois programmation pluriannuelle des finances publiques et objectif d'équilibre budgétaire. Le projet de révision constitutionnelle *relatif à l'équilibre des finances publiques* associe de manière novatrice ces concepts voisins en transformant la nature de la programmation pluriannuelle par rapport à la pratique suivie jusqu'alors. Par l'apparition des lois-cadres d'équilibre des finances publiques, il propose la création d'une nouvelle hiérarchie normative exigeant de la loi de finances le respect de certaines dispositions de la loi-cadre pour atteindre l'équilibre.

L'équilibre budgétaire est un principe protéiforme qui connaît donc depuis peu un engouement politique assez fort qui n'épuise pas les interrogations qu'il suscite. Le rapprochement entre programmation et équilibre est logique, la démarche pluriannuelle s'accorde aisément avec le retour à l'équilibre en premier lieu pour des raisons très prosaïques : le déficit s'étant creusé, le retour à l'équilibre ne peut pas être immédiat. Pour être atteint, il est nécessaire de s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle.

Il faut néanmoins se méfier de l'évidence du lien vertueux entre ces deux principes. Même si le rapprochement croissant entre les concepts d'équilibre et de programmation est indiscutable (I), la création entre eux d'un lien juridique au niveau constitutionnel semble contestable. En effet, vouloir obtenir l'équilibre par la pluriannualité peut paradoxalement desservir l'un sans atteindre l'autre (II).

## I. – L'ÉQUILIBRE ET LA PLURIANNUALITÉ : UN RAPPROCHEMENT CROISSANT INDISCUTABLE

Le mouvement est clairement identifiable, le rapprochement entre les deux concepts est évident. Dans un premier temps, on peut parler d'association (A) puis dans le cadre du projet de révision constitutionnelle de hiérarchisation contraignante (B).

### A. Une association progressivement renforcée

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit dans l'article 34 de la Constitution la notion de loi de programmation dans la lignée des préconisations du comité Balladur<sup>9</sup>. Mais, plus spécifiquement, c'est un amendement présenté devant l'Assemblée nationale qui a proposé la création des lois de programmation en matière de finances publiques<sup>10</sup>. L'introduction de cette notion visait initialement à supplanter la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la normativité de la loi qui s'opposait à toute loi de programmation en dehors du domaine économique et social<sup>11</sup>. Au-delà de la disparition de ce « verrou constitutionnel », il était également opportun de clarifier les possibilités de programmation spécifique en matière budgétaire après la disparition des autorisations de programme décidée par la LOLF.

À la suite de la révision de 2008, deux lois de programmation en matière de finances publiques ont été adoptées en 2009 et 2010. Ces premières expériences ont montré plusieurs limites de l'instrument. Il apparaît en premier lieu et de façon logique que la loi de programmation est très largement dépendante du contexte économique lors de son adoption. Ainsi, la première loi du 9 février 2009 de *programmation pour les années 2009 à 2012*<sup>12</sup> s'est inscrite dans un contexte totalement bouleversé par la crise économique qui a faussé ses prévisions avant même son adoption. Le texte lui-même relève ce risque : L'article 2 de la loi disposait « *La programmation des finances publiques s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Elle s'établit comme suit, sous réserve que les hypothèses économiques du rapport annexé à la présente loi soient confirmées* »<sup>13</sup>. Le deuxième texte, la loi du 28 décembre 2010 de *programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, révèle la même prudence sous une formulation un peu différente : « *La programmation du solde des administrations publiques et de la dette publique s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé, (...) elle s'établit comme suit* »<sup>14</sup>.

En second lieu et du fait de cette première limite, les lois de programmation apparaissent en décalage avec l'objectif poursuivi. Le sénateur Philippe Marini a pu illustrer cette relativité à travers un graphique qui traduit le décalage permanent et persistant entre programmation et exécution de 1999 à 2010<sup>15</sup>.

Enfin, la nature même des lois de programmation interroge. Certaines dispositions d'allure impérative peuvent poser question : Ainsi, par exemple, la loi du 9 février 2009 avait posé le principe que « *l'éventuel surplus du produit des impositions de toutes natures* » soit utilisé « *dans sa totalité pour réduire le déficit budgétaire* »<sup>16</sup>. Or, cette disposition apparaît en contradiction avec la LOLF qui confie depuis 2005 à la loi de finances le soin de procéder à l'affectation d'éventuels surplus de recettes<sup>17</sup>. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il n'y aurait pas de contradiction entre ces deux textes, la loi de programmation n'ayant qu'une portée déclaratoire et non normative<sup>18</sup>. En conséquence, une étape supplémentaire est souhaitée par le Gouvernement pour faire de la programmation budgétaire et surtout de son contenu une exigence contraignante. C'est cette voie que propose le projet de révision constitutionnelle.

## B. La proposition d'une hiérarchie contraignante en matière financière

Le projet de révision constitutionnelle votée par les deux assemblées en termes identiques ajoute un 20<sup>e</sup> alinéa à l'article 34 de la Constitution, consacrant les lois-cadres d'équilibre des finances publiques en ces termes : « *Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques. Elles fixent, pour chaque année, un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes qui s'imposent globalement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale* »<sup>19</sup>. Ce nouvel instrument pluriannuel se singularise par sa dimension annuelle contraignante. L'apport principal du projet de révision constitutionnelle se situe ici. La liaison entre programmation pluriannuelle et objectif d'équilibre initiée depuis 2008 persiste mais s'y ajoute cette dimension annuelle impérative.

Les deux premières lois de programmation pour les finances publiques s'inscrivaient déjà logiquement dans un cadre annuel, mais seulement dans une dimension descriptive en donnant pour chaque année de la programmation le montant de certaines valeurs sous réserve<sup>20</sup>. Le projet de révision constitutionnelle va plus loin et transforme radicalement la nature de la loi de programmation en donnant à certaines de ses dispositions annuelles une dimension contraignante. Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale doivent respecter « *un plafond de dépenses et un minimum de mesures nouvelles afférentes aux recettes* » définis par la loi-cadre d'équilibre des finances publiques pour chaque année de la programmation. D'autre part, les lois de finances de l'année ne pourraient plus être adoptées « *en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicables à l'exercice concerné* »<sup>21</sup>. Le contrôle du respect de ces nouvelles exigences serait confié au Conseil constitutionnel qui jugerait, en premier lieu, et de façon automatique, la constitutionnalité de la loi-cadre<sup>22</sup>. Chaque année, en vertu de l'article 61 de la Constitution modifié par le projet de révision constitutionnelle, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale lui seraient soumises afin qu'il « *se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques* »<sup>23</sup>.

L'obligation pour le Gouvernement de s'engager chaque année sur le montant minimum des mesures nouvelles en matière de recettes et le montant maximum des dépenses constitue le principal apport du projet. Il s'agit de constitutionnaliser ce que les économistes appellent la notion de « *d'effort structurel* », c'est-à-dire ce qui dépend des choix gouvernementaux dans l'évolution du déficit, hors fluctuation économique, et qui doit être distingué du « *solde structurel* ». C'est notamment ce qui caractérise la programmation dans d'autres pays<sup>24</sup>. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur l'opportunité du choix de cette technique, mais de s'intéresser aux conséquences juridiques de son adoption et aux difficultés en résultant.

## II. – L'ÉQUILIBRE PAR LA PLURIANNUALITÉ : UN LIEN JURIDIQUE CONTRAIGNANT CONTESTABLE

Les objectifs du projet de révision constitutionnelle adopté sont louables. L'importance et l'intérêt de la programmation budgétaire, y compris dans un contexte économique perturbé, sont reconnus par tous. L'urgence d'une réflexion sur les modalités des financements publics et la pérennité des budgets publics est tout autant admise. Mais l'automatisme de la liaison proposée dans le projet de révision pose des difficultés sérieuses tant sur le plan du droit constitutionnel qu'au regard des finances publiques elles-mêmes. Ces difficultés sont liées à la procédure envisagée (A) mais aussi aux concepts utilisés (B).

### A. Les difficultés de la nouvelle procédure

Le projet de révision ne consacre en aucun cas un principe annuel contraignant d'équilibre budgétaire. L'article 34 de la Constitution dispose dans sa rédaction actuelle, « *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* ». La rédaction proposée se rapproche fortement de celle-ci puisqu'elle énonce : « *Les lois-cadres d'équilibre des finances publiques déterminent, pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques* ». « *L'objectif d'équilibre* » deviendrait « *en vue d'assurer l'équilibre* ». De plus, dans les deux hypothèses, c'est l'équilibre des comptes des administrations publiques qui est visé, objectif plus large qui nécessite différents types de contrôles.

La nouveauté du dispositif proposé est de fixer une trajectoire annuelle de dépenses et de recettes, que l'on pourrait qualifier de « tunnel vertueux », contrôlé par le Conseil constitutionnel. Ce choix se heurte à des obstacles importants sur le plan juridique.

La principale interrogation concerne la portée du contrôle du Conseil constitutionnel. Sans préjuger du contenu de la loi organique qui préciserait les modalités du contrôle des lois de finances au regard des lois-cadres d'équilibre, plusieurs questions se posent déjà. D'une part, la saisine du Conseil constitutionnel au titre de la nouvelle rédaction de l'article 61 de la Constitution pour vérifier la conformité de la loi de finances à la loi-cadre d'équilibre serait automatique. Ainsi, le Conseil constitutionnel, selon les travaux parlementaires, disposerait d'une compétence liée, c'est-à-dire qu'il ne pourrait juger que de la conformité entre la loi de finances et la loi-cadre d'équilibre des finances publiques, mais pas au-delà. Ainsi, seule la conformité des dépenses et des mesures nouvelles au regard du plafond annuel fixé serait étudiée. Quelles seraient alors les conséquences d'une non-conformité ? S'agirait-il d'une inconstitutionnalité de la loi de finances de laquelle résulterait une censure du projet de loi de finances ? D'autre part, au regard des difficultés de prévision perceptibles dans les deux premières lois de programmation des finances publiques 2009-2012 et 2011-2014, il est probable que le projet de loi de finances de l'année s'écarte des prévisions annuelles de la loi-cadre. Dans cette hypothèse, et conformément à la procédure prévue



par le projet de révision, le projet de loi de finances encourrait une annulation par le Conseil constitutionnel pour absence de conformité avec la loi-cadre. Si le contexte économique laisse présager de cette divergence et en l'absence de marge de manoeuvre, le Gouvernement pourrait avoir la tentation, voire l'obligation de modifier la loi-cadre pluriannuelle de manière préventive pour éviter la contrariété. Cette possibilité de révision de la loi-cadre est prévue par le texte. Ainsi, la hiérarchie pourrait être inversée, la loi-cadre étant révisée pour permettre de « sauver la loi de finances ». Ce risque d'inversion de hiérarchisation entre la loi de finances et la loi-cadre semble être le danger principal qui guette le processus envisagé.

D'autre part, il est possible de s'interroger sur le fait de rendre obligatoire le contrôle de constitutionnalité des lois de finances, à l'instar des lois organiques, au lieu de créer un contrôle de conformité obligatoire entre lois de finances et lois-cadres et laisser subsister un contrôle de constitutionnalité facultatif de la loi de finances. Si les arguments juridiques peuvent se comprendre, les citoyens auront du mal à percevoir les subtilités du double contrôle éventuel du Conseil constitutionnel notamment en cas de conformité du projet de loi de finances à la loi-cadre suivi d'une censure du projet pour inconstitutionnalité.

Les difficultés liées à la procédure sont des obstacles importants à la réussite de la réforme mais plus encore, la pertinence de la réforme elle-même pose question au travers d'autres interrogations liées aux contours juridiques des principes en question.

## B. Le flou juridique persistant des concepts

Le principe de programmation pluriannuelle en matière de finances publiques a une base constitutionnelle indiscutable depuis la révision du 23 juillet 2008. Néanmoins, cette assise constitutionnelle ne garantit pas la primauté du principe à l'égard de tous les principes budgétaires et comptables. En ce qui concerne la confrontation avec le principe du consentement à l'impôt consacré dans l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et utilisé comme tel par le Conseil constitutionnel<sup>25</sup>, il n'y a pas de vraie difficulté puisque dans les deux cas, loi-cadre ou loi de finances, le Parlement se prononce et que la prééminence de la loi-cadre serait expressément mentionnée dans la Constitution.

En revanche, la confrontation avec le principe de sincérité est plus problématique. En effet, si la sincérité a connu une reconnaissance tardive en France, celle-ci est aujourd'hui manifeste. Après avoir été initié par les parlementaires et admis par le Conseil constitutionnel, le principe a été consacré par la LOLF<sup>26</sup>, puis intégré dans le texte constitutionnel<sup>27</sup>. Le Conseil constitutionnel a défini le principe comme « l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre défini par la loi de finances »<sup>28</sup>. Certains ont raillé l'ineffectivité du principe, mais ces dernières années semblent permettre de découvrir une conséquence non prévue de ce principe : le développement des lois de finances rectificatives qui traduit en quelque sorte une approche pragmatique de la sincérité<sup>29</sup>.

Or les objectifs des lois de finances rectificatives s'éloignent de ceux de la pluriannualité. Il paraît en effet particulièrement difficile de concilier une règle pluriannuelle contraignante sur la trajectoire des finances publiques qui fixe un tunnel de dépenses et de recettes et une conjoncture conduisant à modifier à plusieurs reprises les prévisions de la loi de finances au cours de la même année. Le risque est grand de « tordre » la loi-cadre, plutôt que de corriger la loi de finances initiale par des lois de finances rectificatives. Si la programmation budgétaire pluriannuelle devait s'adapter à l'annualité plutôt que l'inverse, cela signifierait l'échec du principe.

S'agissant de l'équilibre budgétaire, le flou est encore plus grand. La notion d'équilibre connaît des déclinaisons très variables selon l'époque et le lieu<sup>30</sup>. Rappelons simplement qu'après le choix prudent fait par les rédacteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 consacrant « l'équilibre économique et financier » au sein de la loi de finances de l'année, la LOLF, sous influence communautaire a, pour la première fois, introduit l'expression au sein du droit budgétaire en remplaçant la formule « équilibre économique » par « équilibre budgétaire »<sup>31</sup>. L'équilibre budgétaire est donc déjà dans une certaine mesure dans notre droit positif. Cette présence permet d'ailleurs d'illustrer, s'il en était besoin, le décalage possible entre consécration juridique et effectivité pratique.

La révision constitutionnelle de 2008 a certes permis l'inscription du principe dans le texte constitutionnel mais ce n'est qu'un « objectif d'équilibre » qui est consacré. Le projet de révision constitutionnelle renforce cet objectif en exigeant le respect annuel d'un plafond de dépenses et d'un minimum de mesures nouvelles en matière de recettes, mais il ne consacre toujours pas un principe annuel d'équilibre budgétaire. Le concept lui-même reste donc insaisissable et si son association avec la programmation pluriannuelle semble logique, sa dépendance à son égard pose plus de problème. En effet, l'échec, voire l'incertitude de la programmation entraînerait automatiquement au mieux une incohérence au pire une inapplication complète du principe d'équilibre au regard des objectifs pluriannuels déclinés annuellement. Loin de renforcer le principe, faire dépendre l'équilibre budgétaire de la programmation pluriannuelle peut conduire à des effets pervers relativisant tant la pluriannualité que l'équilibre. Le risque de ce que l'on pourrait qualifier d'annualisation de la programmation pluriannuelle serait d'autant plus réel dans l'hypothèse où la loi de finances devrait constitutionnellement respecter les préconisations annuelles de la loi de programmation comme le projet le prévoit.

Deux alternatives à ce risque peuvent être évoquées. Selon la première, il conviendrait de mettre en place un dispositif obligatoire de contrôle de l'équilibre budgétaire lors de la procédure budgétaire à l'instar des mécanismes existants pour les collectivités territoriales<sup>32</sup>. Outre l'aspect particulièrement contraignant de cette obligation, le dispositif s'avérerait certainement insuffisant car les lois de finances, même votées à l'équilibre, ne permettraient pas de combler les déficits accumulés. Pour ces raisons, cette voie semble condamnée. La seconde alternative serait de renoncer au projet de révision constitutionnelle et d'abandonner une vision qui fait du principe d'équilibre une sorte de totem juridique. L'équilibre budgétaire est et doit rester un principe d'action politique et économique, sa consécration juridique conduirait à figer une politique qui ne peut l'être et conduirait nécessairement à son inapplication. En revanche, une approche globale mettant en avant la nécessaire efficacité budgétaire<sup>33</sup> doit être privilégiée. Autrement dit, il serait souhaitable de renforcer ce que la LOLF a initié, à savoir le contrôle sur l'exécution des recettes et des dépenses plutôt que de sanctuariser l'autorisation parlementaire au sein de tunnels certes vertueux mais qui ne garantissent pas les dérapages incontrôlés à leur sortie.

<sup>1</sup> - 1. « Le calcul des probabilités appliqué à la vie des nations, aux cas de guerre et de Révolution, est le fondement de toute haute politique. Selon que ce calcul est rigoureux ou faux, approfondi ou dédaigné, la politique est glorieuse ou funeste, grande ou petite. Gouverner c'est prévoir. Ne rien prévoir ce n'est pas gouverner, c'est courir à sa perte ». E. DE GIRARDIN, *Les 52*, Michel Lévy frères, Paris, 1849, p. 143.

<sup>2</sup> - 2. Décret n° 46-2 du 3 janvier 1946, portant création à la présidence du Gouvernement d'un Conseil du plan de modernisation et d'équipement et fixant les attributions du commissaire général du Plan, JO, 4 janvier 1946, p. 130.

<sup>3</sup> - 3. Qui donne au rapport économique présenté avec le projet de budget l'obligation de décrire : « les perspectives de l'année budgétaire et des années ultérieures », article 3 du décret n° 56-901 du 19 juin 1956, déterminant le mode de présentation du budget de l'État, JO, 20 juin 1956, p. 5634.

<sup>4</sup> - 4. Article 12 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances JO, 3 janvier 1959, p. 182.

<sup>5</sup> - 5. Loi n° 94-66, JO, n° 20, 25 janvier 1994.

<sup>6</sup> - 6. Basé sur l'article 121 du TFUE.

<sup>7</sup> - 7. Assemblée nationale, TA n° 722, 13 juillet 2011, Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques.

<sup>8</sup> - 8. Article 50 de la LOLF.

<sup>9</sup> - 9. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République. *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Rapport au président de la République, La documentation française, 2007, pp. 40 et s.

<sup>10</sup> - 10. « 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 », amendement n° 207, 19 mai 2008 présenté par C. DE COURSON et G. CARREZ.

<sup>11</sup> - 11. Décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 et n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005.

<sup>12</sup> - 12. Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, JO, 11 février 2009.

- [13](#) - 13. Abrogé par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 (article 16).
- [14](#) - 14. Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de *programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, JO, 29 décembre 2010.
- [15](#) - 15. N° 78, Sénat, Philippe Marini, Rapport sur le *projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014*, p. 15.
- [16](#) - 16. Article 11 de la loi du 9 février 2009 de *programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012*, *préc.*
- [17](#) - 17. Article 34 I, 10°, introduit par la loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances article 1<sup>er</sup>, JO, 13 juillet 2005.
- [18](#) - 18. Décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 et n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *préc.*
- [19](#) - 19. Assemblée nationale, TA n° 722, 13 juillet 2011, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, *préc.*, article 1<sup>er</sup>.
- [20](#) - 20. *Cf. supra*.
- [21](#) - 21. L'article 47 de la Constitution est ainsi modifié : 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « *Il ne peut être adopté définitivement de loi de finances en l'absence de loi-cadre d'équilibre des finances publiques applicable à l'exercice concerné* ». article 5 du projet de la révision, *préc.*
- [22](#) - 22. Article 10 du projet de révision, *préc.*
- [23](#) - 23. « *Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, avant leur promulgation, doivent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques* », modification de l'article 61 de la Constitution introduite par l'article 10 du projet de révision, *préc.*
- [24](#) - 24. Sur cette notion, voir T. Guyon, S. Sorbe, Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques, *Les cahiers de la DGTPE*, n° 2009/13, p. 1.
- [25](#) - 25. Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995.
- [26](#) - 26. Article 32 de la LOLF.
- [27](#) - 27. Article 47-2 de la Constitution : « *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* ».
- [28](#) - 28. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.
- [29](#) - 29. Trois lois de finances rectificatives en 2009 (lois n° 2009-122 du 4 février 2009, n° 2009-431 du 20 avril 2009 et n° 2009-1674 du 30 décembre 2009), quatre en 2010 (lois n° 2010-237 du 9 mars 2010, n° 2010-463 du 7 mai 2010, n° 2010-606 du 7 juin 2010 et n° 2010-1658 du 29 décembre 2010) et trois pour 2011 (à la date du 30 octobre) (lois n° 2011-900 du 29 juillet 2011, n° 2011-117 du 19 septembre 2011 et la troisième adoptée de manière définitive le 25 octobre 2011).
- [30](#) - 30. Voir A. Pariente, l'équilibre budgétaire, un principe juridique insaisissable ?, *RFFP*, n° 112, 2010, pp. 164 et s.
- [31](#) - 31. « *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* », article 1<sup>er</sup> de la LOLF.
- [32](#) - 32. Articles L. 1612-5 et s. du *Code général des collectivités territoriales*.
- [33](#) - 33. Sur le modèle de la construction du budget de l'Union européenne et du principe de bonne gestion, sur ce point voir A. Pariente, l'équilibre budgétaire : un principe juridique insaisissable ?, *préc.*, pp. 182 et s.

## L'équilibre budgétaire, un principe constitutionnel impossible ?

Issu de Revue française de finances publiques - n°150 - page 83

Date de parution : 01/05/2020

Id : RFFP2020-150-008

Réf : RFFP mai 2020, n° 150, p. 83

Auteur :

- Par Céline Viessant

## RÉSUMÉ

L'opportunité d'inscrire le principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution est, depuis quelques années, une question récurrente que se pose la doctrine. La question de savoir si ce principe peut être constitutionnalisé a été moins souvent débattue tant la réponse paraît évidente. Nous entendons toutefois revenir sur les éléments qui permettent d'affirmer qu'une telle constitutionnalisation est possible. Nous constaterons donc qu'elle dépend essentiellement des volontés politiques puisqu'aucune disposition n'empêche de faire figurer ce principe dans la Constitution. Mais il convient également de se demander si le principe ne figure pas déjà dans le bloc de constitutionnalité...

*The appropriateness of enshrining the principle of balanced budgets in the Constitution has, for several years, been a recurring question posed by doctrine. The question of whether this principle can be constitutionalized has been less often debated as the answer seems obvious. However, we intend to return to the elements which allow us to affirm that such a constitutionalizing is possible. We will therefore see that it depends essentially on political will since there is no provision preventing this principle from being included in the Constitution. But it is also necessary to ask whether the principle is not already included in the block of constitutionality...*

Comme l'a relevé le Professeur Michel Lascombe, « le choix du retour à l'équilibre n'a pas besoin d'être inscrit dans la Constitution pour être atteint : c'est un choix qu'il appartient au gouvernement de faire et un objectif qu'il lui appartient d'atteindre »<sup>1</sup>.

L'opportunité d'inscrire le principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution est, depuis quelques années, une question récurrente que se pose la doctrine. Les auteurs s'accordent, en effet, à penser que c'est « une fausse bonne idée »<sup>2</sup> et que ce n'est pas nécessaire<sup>3</sup>. Nous adhérons largement aux arguments développés par les uns et les autres à ce propos.

Si la question de l'opportunité a largement été débattue, la question de la possibilité d'inscrire le principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution s'est moins souvent posée, peut-être parce que la réponse paraît évidente. C'est pourtant la question que nous nous posons. Mais avant d'y répondre, il convient d'apporter quelques précisions sur la notion d'équilibre, sans pour autant faire œuvre d'originalité puisqu'aucun membre de la doctrine ne traite de ce principe sans au préalable s'être interrogé sur ce qu'il recouvre<sup>4</sup>.

Historiquement, le principe est né au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>.

La lecture des auteurs classiques, tels que Paul Leroy-Beaulieu, Edgar Allix ou Gaston Jèze, nous permet d'opérer deux constats. D'une part, ils ne plaçaient pas sur le même plan que les principes d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité<sup>6</sup> auxquels ils consacraient des chapitres, ce qui n'était pas le cas pour le principe de l'équilibre budgétaire<sup>7</sup>. Cependant, leurs développements permettaient de connaître la conception qu'ils en avaient. Paul Leroy-Beaulieu débutait le tome 2 de son *Traité de la science des finances* en expliquant l'importance d'une bonne utilisation des ressources recueillies par l'État et en préconisant que « les dépenses totales annuelles ne dépassent pas les recettes totales annuelles, qu'elles restent plutôt au-dessous pour permettre un allègement graduel des charges nationales »<sup>8</sup>. Edgar Allix y faisait également référence pour expliquer, par exemple, qu'au moment de la préparation du budget, le ministre des Finances devait « réaliser l'équilibre budgétaire »<sup>9</sup>. Gaston Jèze expliquait qu'il fallait distinguer deux phases dans l'élaboration des décisions financières, la première phase consistant à préparer les projets financiers notamment dresser les tableaux contenant l'évaluation des dépenses et des recettes et trouver les combinaisons qui assurent leur équilibre<sup>10</sup>.

D'autre part, ces auteurs faisaient référence à un équilibre « arithmétique », « comptable »<sup>11</sup>, considéré aujourd'hui comme étant un « mythe »<sup>12</sup> voire une utopie<sup>13</sup>. Edgar Allix précisait que le ministre des finances devait « faire cadrer les évaluations de dépenses et les évaluations de recettes » et « réaliser, en un mot, l'équilibre du budget en cherchant les économies possibles ou les compléments de recettes nécessaires pour l'obtenir »<sup>14</sup>.

De l'avis unanime de la doctrine, le principe a évolué vers un équilibre financier et économique, retenu dans l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>15</sup> et mettant en application les théories keynésiennes qui ne rejetaient pas le déficit. Puis, on est revenu à l'équilibre budgétaire et financier tenant compte d'un équilibre économique défini<sup>16</sup> inscrit dans la loi organique relative aux finances publiques (LOLF)<sup>17</sup> ; si l'équilibre budgétaire renvoie à l'équilibre comptable applicable au seul budget de l'État<sup>18</sup>, l'équilibre financier est plus large puisqu'il inclut les opérations de trésorerie<sup>19</sup>.

On trouve d'autres acceptions du principe telles que l'équilibre des finances publiques, voisin de l'équilibre des comptes des administrations publiques<sup>20</sup>, qui permet d'appréhender l'équilibre global des budgets de l'ensemble des administrations publiques d'un État<sup>21</sup>. Ces différentes acceptions ont amené certains membres de la doctrine à considérer le principe d'équilibre comme un principe multiforme<sup>22</sup> voire protéiforme<sup>23</sup>.

Si l'on s'en tient au principe de l'équilibre budgétaire, il paraît logique de retenir l'acception classique qui veut que l'équilibre corresponde à l'égalité entre les ressources et les dépenses dans le budget de l'État. Il semble, toutefois, important de préciser que demeure, malgré les efforts de définitions, une confusion entre les différentes acceptions, le principe d'équilibre budgétaire étant conçu, par certains, comme devant s'appliquer à l'ensemble des administrations publiques<sup>24</sup>. Cette confusion paraît d'autant plus marquée lorsqu'il est fait référence à la notion de « règle d'or »<sup>25</sup> qu'on assimile souvent au principe d'équilibre budgétaire. Or, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 12 mars 2012<sup>26</sup> impose que la situation budgétaire des administrations publiques des États soit en équilibre ou en excédent<sup>27</sup> et fait donc référence à l'équilibre budgétaire des administrations publiques. Notons également que la « règle d'or » n'est pas aussi stricte que le principe d'équilibre budgétaire plébiscité par les auteurs classiques<sup>28</sup> puisqu'elle impose que les dépenses de fonctionnement soient couvertes par les ressources budgétaires en réservant la possibilité de financer les dépenses d'investissement par l'emprunt<sup>29</sup>.

Il convient, également, de se demander, d'un point de vue temporel, s'il faut prendre en compte l'équilibre prévisionnel ou l'équilibre d'exécution<sup>30</sup> mais il ne nous semble pas possible de dissocier les deux qui doivent normalement converger même s'il y a souvent un décalage entre eux<sup>31</sup>.

Ces précisions étant apportées, nous pouvons tenter de répondre à la question posée en préambule : est-il possible de constitutionnaliser le principe d'équilibre budgétaire ?

À cette question, il est possible d'apporter une réponse positive, d'une part, parce que la constitutionnalisation du principe ne dépend que des volontés politiques (I) et, d'autre part, parce qu'elle semble déjà effective (II).

## I. – UNE CONSTITUTIONNALISATION NE DÉPENDANT QUE DES VOLONTÉS POLITIQUES

« Il n'y a rien d'impossible à celui qui a la volonté ».

Si l'on se réfère à ce proverbe latin, la question de la possibilité ou de l'impossibilité de constitutionnaliser le principe d'équilibre budgétaire ne se pose pas : il suffit que le constituant en ait la volonté pour que le principe soit inscrit dans la Constitution quand bien même ces dispositions l'empêcheraient. Le droit comparé nous semble conforter cette opinion (A) même si les propositions et projets allant dans ce sens n'ont pas abouti en France (B).

### A. Une constitutionnalisation réalisée dans d'autres États

Certains États membres de l'Union européenne ont introduit dans leur Constitution le principe d'équilibre budgétaire.

C'est le cas de l'Allemagne qui est généralement citée en exemple [32](#) parce que le principe y était déjà inscrit avant l'adoption du TSCG [33](#). En effet, plusieurs articles de la Loi fondamentale allemande du 7 octobre 1949 posent le principe de l'équilibre budgétaire. L'article 109-3 impose que le budget de la Fédération et les budgets des Länders soient par principe équilibrés sans les recettes provenant des emprunts. L'article 110-1 fixe un principe général en prévoyant que « toutes les recettes et dépenses de la Fédération doivent être inscrites au budget ; (...) Les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer ». L'article 115 de la même loi détermine les modalités d'application de l'article 109-3 après avoir rappelé que « recettes et dépenses doivent être équilibrées sans recettes provenant d'emprunts ». Ce dernier met cependant en place des mécanismes assouplissant la rigueur de la règle pour tenir compte des effets d'une évolution anormale de la conjoncture et de situations exceptionnelles telles que des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence échappant au contrôle de l'État et compromettant considérablement les finances publiques.

L'inscription du principe de l'équilibre budgétaire est donc effective dans la Constitution allemande. Le constituant a même eu tendance à renforcer la rigueur de cette règle, comme l'a montré la révision constitutionnelle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009 qui a introduit dans la Loi fondamentale ce que l'on nomme « frein à l'endettement » [34](#) afin d'enrayer l'augmentation des dettes publiques. Ce frein prend la forme d'un seuil applicable aux recettes provenant de l'emprunt, seuil qui ne doit pas dépasser 0,35 % du produit national brut nominal et qui est inscrit en son article 115. Il est toutefois important de noter que l'équilibre constitutionnalisé est un équilibre de fonctionnement qui n'interdit pas l'investissement. Cette réforme de 2009 ne pouvait aboutir que si le gouvernement disposait d'une majorité politique favorable à la révision, ce qui a été le cas.

Le même constat concerne d'autres États qui ont inscrit le principe dans leur Constitution après l'entrée en vigueur du TSCG.

Ainsi, l'Italie a introduit dans sa Constitution, à la faveur d'un consensus politique, des règles imposant à l'État d'assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes budgétaires [35](#) [36](#). L'Espagne en a fait de même : la révision de l'article 135 de la Constitution en 2011 a conduit à y inscrire le principe de stabilité budgétaire et le principe d'une limitation des déficits structurels et du volume de la dette publique [37](#), révision rendue possible du fait d'un accord entre le gouvernement et le principal parti d'opposition [38](#).

La France aurait pu constituer un autre exemple de constitutionnalisation du principe d'équilibre budgétaire mais l'absence de consensus politique n'a pas permis aux propositions et projets de révision d'être adoptés.

### B. Une constitutionnalisation proposée mais non adoptée en France

Pour faire face à la situation financière de la France, plusieurs propositions et projets de révision tendant à introduire le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution du 4 octobre 1958 ont été discutés ces dix dernières années.

La première proposition, portée par deux députés, MM. Sauvadet et de Courson et leur groupe parlementaire, était relative au retour à l'équilibre des finances publiques [39](#). Partant du constat que depuis 1980 aucun budget n'avait été voté en équilibre de fonctionnement, ils proposaient d'ajouter aux articles 47 et 47-1 des alinéas prévoyant pour le premier d'interdire de présenter et d'adopter une loi de finances dont la section de fonctionnement est en déficit et, pour le second, l'interdiction de présenter et d'adopter une loi de financement de la sécurité sociale dont l'ensemble des charges dépasse l'ensemble des recettes. La proposition de loi constitutionnelle ne sera pas adoptée après discussion en séance mais renvoyée en commission [40](#). Les débats démontrent pourtant un certain consensus sur la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques mais des divergences quant à l'opportunité de constitutionnaliser le principe.

La deuxième proposition sera présentée dans le même temps par le député Frédéric Lefèvre sans dépasser le stade de l'examen en commission [41](#). La proposition consistait à modifier le cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution pour y intégrer le principe d'équilibre budgétaire : « Les lois de finances de l'année garantissent l'équilibre budgétaire de l'État. Elles ne peuvent autoriser un déficit supérieur au montant des dépenses d'investissement ». Et de poursuivre : « Elles déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Il est à noter que les propositions de loi constitutionnelle de 2008 visaient l'équilibre de fonctionnement afin de ne pas « obérer la capacité d'investissement » de l'État [42](#).

Le projet de loi constitutionnel de 2011 [43](#), qui reprend les prescriptions du rapport Camdessus [44](#), a connu un meilleur sort puisqu'il a été adopté en termes identiques en troisième lecture par l'Assemblée nationale [45](#) et le Sénat [46](#). Il n'a cependant jamais été présenté au Congrès pour être adopté définitivement en raison de l'absence supposée d'une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Si les deux propositions précédentes tendaient à inscrire réellement le principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution, l'analyse du projet de 2011 montre qu'il ne s'agissait pas d'introduire dans le texte constitutionnel le principe de l'équilibre budgétaire stricto sensu mais de constitutionnaliser les instruments permettant d'atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire en créant, notamment, des lois-cadres programmant l'évolution de l'ensemble des finances publiques [47](#).

Ces différents projets et propositions [48](#) n'ont pas abouti faute de majorité favorable alors qu'il existait un certain consensus politique concernant l'inscription du principe d'équilibre budgétaire dans la Constitution [49](#). Mais étaient-ils vraiment nécessaires ? En effet, peut-on constitutionnaliser un principe qui semble déjà inscrit dans la Constitution ?

## II. – UNE CONSTITUTIONNALISATION DÉJÀ RÉALISÉE ?

« On a souvent discuté, en France, de l'opportunité d'inscrire le principe de l'équilibre budgétaire dans la Constitution. Quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur l'opportunité et l'efficacité d'une telle mesure, on est obligé de constater qu'en pratique l'équilibre budgétaire ou, plus exactement, "les

conditions de l'équilibre économique et financier" ont déjà été largement constitutionnalisés »[50](#). C'est ainsi que le professeur Loïc Philip débutait, en 1994, un article portant sur la constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire[51](#). Il ressort de ce propos que, d'une part, le principe d'équilibre budgétaire est constitutionnalisé (A) et, d'autre part, que l'affirmation d'une constitutionnalisation supposée doit être relativisée car ce n'est pas le principe en tant que tel qui l'est (B).

## A. Le principe d'équilibre, un principe constitutionnalisé ?

Le terme « équilibre » est inscrit à l'article 34 de la Constitution, d'une part, concernant les lois de financement de la sécurité sociale dont l'objet est de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, d'autre part, concernant les lois de programmation qui définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques, orientations qui doivent s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Force est de constater qu'il n'apparaît pas dans l'alinéa consacré aux lois de finances. Par ailleurs, concernant les finances sociales, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il s'agissait d'un objectif à valeur constitutionnelle et non d'un principe[52](#). Il n'est donc écrit nulle part dans la Constitution qui pourrait laisser penser que le principe d'équilibre budgétaire est constitutionnalisé.

Au-delà, le professeur Philip relève que plusieurs dispositions de la Constitution concernent indirectement l'équilibre budgétaire, notamment l'article 40 qui limite le droit d'amendement des parlementaires avec « pour objet essentiel de protéger l'équilibre budgétaire »[53](#). Il mentionne, également, le principe de supériorité des traités énoncé à l'article 55 de la Constitution qui oblige l'État français à appliquer les traités imposant l'assainissement des finances publiques des États[54](#) comme, par exemple, le TSCG au sein de l'Union européenne, qui prévoit l'introduction par les États membres dans leur droit national de procédures garantissant l'équilibre budgétaire[55](#). Toutefois, ces dispositions fixent seulement les moyens d'atteindre l'équilibre budgétaire.

Le principe d'équilibre budgétaire est plus explicitement inscrit dans la LOLF[56](#) dont l'article 1<sup>er</sup> assigne aux lois de finances l'obligation de déterminer, pour un exercice, l'équilibre budgétaire et financier. Plusieurs autres articles y font également référence[57](#).

Ce principe pourrait donc être considéré comme un principe constitutionnel si l'on adhère à l'opinion d'une partie de la doctrine selon laquelle la LOLF fait partie du bloc de constitutionnalité[58](#) ou qu'elle a une force quasi identique à celle de la Constitution[59](#). Cela permettrait de clore le débat sur la possibilité de le constitutionnaliser puisqu'il l'est déjà.

Sans revenir sur le débat qui entoure cette affirmation[60](#), il nous paraît intéressant, pour éclairer nos propos, de rappeler que la question de la valeur de la LOLF, et antérieurement de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959[61](#), découle principalement du renvoi opéré par les articles 34 et 47 de la Constitution à une loi organique pour préciser leurs dispositions et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui déclare inconstitutionnelle des dispositions législatives du seul fait qu'elles sont contraires audit texte organique[62](#). De là sont nées les controverses entre ceux qui considèrent que la LOLF[63](#) fait partie du bloc de constitutionnalité[64](#), ceux qui, finalement, émettent l'idée qu'il existe un ordre constitutionnel, plus large que le bloc de constitutionnalité, dans lequel entrent légitimement la LOLF[65](#) et ceux qui estiment que la LOLF a une valeur infra-constitutionnelle[66](#) mais supra-législative, voire supra-organique[67](#), cette dernière position ne manquant pas de fondements à notre sens.

Si l'on ne retient pas la valeur constitutionnelle de la LOLF, il est quand même possible de considérer que le principe d'équilibre budgétaire a cette valeur. Ainsi, Eric Oliva émet l'hypothèse d'une probable constitutionnalisation de ce principe[68](#), hypothèse fondée sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui l'a qualifié de principe fondamental[69](#). Toutefois, cette analyse n'est pas partagée par l'ensemble de la doctrine. Aurélien Baudu, notamment, considère qu'en les qualifiant seulement de principes fondamentaux, le Conseil constitutionnel a dénié le caractère de principes constitutionnels aux principes budgétaires et donc au principe d'équilibre budgétaire[70](#). La valeur constitutionnelle de ce principe reste donc incertaine d'autant que le professeur Oliva s'interroge lui-même sur la nature du principe d'équilibre constitutionnalisé et semble penser que c'est l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques qui aurait cette valeur et non le principe d'équilibre budgétaire lui-même[71](#). Mais un objectif, même à valeur constitutionnelle, peut-il être intégré dans le bloc de constitutionnalité ? Nous ne le pensons pas[72](#).

Si l'on maintient l'hypothèse de la valeur constitutionnelle du principe d'équilibre budgétaire, malgré les doutes légitimes que les développements précédents ont mis en évidence, cette constitutionnalisation doit être relativisée.

## B. Une constitutionnalisation à relativiser

Même si l'on considère que la LOLF a valeur constitutionnelle, il n'est pas certain que le principe d'équilibre budgétaire lui-même puisse être considéré comme un principe ayant cette valeur. La lecture des différentes dispositions de la LOLF conduit, en effet, à relativiser la supposée constitutionnalisation du principe. Les lois organiques successives ont fixé, en priorité, les moyens d'atteindre l'équilibre, ce qui a fait dire au Professeur Orsoni qu'il s'agissait d'un principe de procédure[73](#). Le professeur Philip, lui-même, ne faisait pas référence à la constitutionnalisation du principe d'équilibre mais à la constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire[74](#). Le principe a, d'ailleurs, été défini comme « toute règle juridique permettant le retour à l'équilibre budgétaire »[75](#).

Il en découle que les lois de finances doivent être considérées comme des instruments tendant à la réalisation de l'équilibre budgétaire et financier puisqu'elles doivent le déterminer[76](#) et que toutes les dispositions qui affectent l'équilibre budgétaire doivent être contenues dans la loi de finances rectificative la plus proche[77](#).

Plusieurs dispositions de la LOLF vont également permettre sa réalisation. L'article 13 de la LOLF autorise l'ouverture de crédits supplémentaires à condition de ne pas affecter l'équilibre budgétaire et l'article 14 autorise les annulations de crédit par décret afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. L'article 34 de la même loi prévoit que les lois de finances doivent contenir les dispositions qui affectent l'équilibre budgétaire, arrêter les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans le tableau d'équilibre, évaluer les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier et peut comporter des dispositions fiscales dès lors qu'elles n'affectent pas l'équilibre budgétaire. L'article 37 précise que les lois de règlement arrêtent le montant définitif des ressources et des charges ayant concouru à l'équilibre financier. Quant à l'article 33 de la loi organique, il impose d'évaluer et d'autoriser, dans une loi de finances rectificative, les conséquences sur les composantes de l'équilibre financier des dispositions qui peuvent affecter les ressources ou les charges de l'État en cours d'année.

Au-delà de la LOLF, depuis plusieurs années et sous l'effet du droit de l'Union européenne, les instruments mis en œuvre pour atteindre l'équilibre budgétaire se multiplient en droit national et ont tendance à être intégrés dans le texte constitutionnel. C'est le cas, notamment, de la programmation des orientations pluriannuelles imposée par la Constitution depuis la révision de 2008[78](#) dont l'importance s'est accrue avec la ratification du TSCG et l'adoption de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques[79](#). La mise en place de tels instruments est en effet conforme à l'article 3 § 1 du TSCG qui oblige les États à mettre en place les règles permettant le retour à l'équilibre et leur préconise de les inscrire dans leur Constitution[80](#). Les lois de programmation des finances publiques font partie de ces instruments[81](#) ainsi que les dispositifs visant à limiter le déficit, corollaire de l'équilibre[82](#).

Le projet de loi constitutionnelle de 2011[83](#) présentait les mêmes caractéristiques : en intégrant une nouvelle catégorie de loi dans la constitution, il mettait en œuvre un nouvel instrument permettant d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques[84](#).

Ces développements nous permettent de constater qu'il n'est pas impossible de constitutionnaliser le principe d'équilibre budgétaire qui imprègne le droit des finances publiques. Techniquement rien ne l'empêche. C'est donc bien la question de l'opportunité d'une telle constitutionnalisation qui reste essentielle et, au-delà de l'opportunité, celle de l'efficacité qui est certainement déterminante. Comme l'a souligné le Professeur Bouvier, « faire figurer [des normes financières publiques] dans un article de la Constitution ne suffit pas à leur donner une réelle efficacité »<sup>85</sup>.

- 1\_ \* Professeur à Aix Marseille Université, membre du CEFF (EA 891), Aix-en-Provence, France, Secrétaire général de la Société Française de Finances Publiques.
- 2\_ 1. M. LASCOMBE, « Les vicissitudes de la "règle d'or" budgétaire », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2012, p. 374.
- 3\_ 2. M. TIRARD, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire : les leçons de l'expérience américaine », *Pouvoirs* 2012, n° 140, p. 110.
- 4\_ 3. V. M. LASCOMBE, « Rapport introductif sur la règle d'or des finances publiques », *G&FP* 2015, n° 1/2 p. 24 - L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », in *L'équilibre budgétaire* (dir. L. TALLINEAU), Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 1994, p. 25 - A. PARIENTE, « L'équilibre budgétaire : un principe insaisissable ? », *RFFP* 2010, n° 112, p. 176 - M. BOUVIER, « La "règle d'or" des finances publiques a-t-elle un avenir ? », *RFFP* 2012, n° 117, pp. 135-147.
- 5\_ 4. V. G. ORSONI, « L'équilibre budgétaire : histoire d'une pratique », in *L'équilibre budgétaire* (dir. L. TALLINEAU), Paris, Economica, coll. « Finances publiques », 1994, p. 5 ou « Faut-il juridiciser l'équilibre budgétaire ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2012, p. 485 - M. LASCOMBE, « Rapport introductif sur la règle d'or des finances publiques », *op. cit.*, p. 21.
- 6\_ 5. V. Michel BOUVIER, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : Essai sur la vanité d'un principe », in *L'équilibre budgétaire* (dir. L. TALLINEAU), Paris, Economica, coll. Finances publiques, 1994, p. 25 - C. WALINE, « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », *RFFP* 2012, n° 117, pp. 22-24 - M. LASCOMBE, « Rapport introductif sur la règle d'or des finances publiques », *op. cit.*, pp. 21-22.
- 7\_ 6. C'est ce qu'avait relevé Gilbert ORSONI, « Faut-il juridiciser l'équilibre budgétaire ? », *op. cit.*, p. 485.
- 8\_ 7. En outre, les index alphabétiques des ouvrages de ces auteurs n'avaient pas d'entrée « équilibre budgétaire ».
- 9\_ 8. P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances. Le budget et le crédit public*, Paris, Guillaumin et cie, 7<sup>e</sup> éd., 1906, pp. 1-2.
- 10\_ 9. E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Rousseau & cie, 6<sup>e</sup> éd., 1931, p. 6.
- 11\_ 10. G. JÉZE, *Traité de science des finances. Le budget*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1910, p. 187.
- 12\_ 11. G. ORSONI, « L'équilibre budgétaire : histoire d'une pratique », *op. cit.*, p. 6 ou M. BOUVIER, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe », *op. cit.*, p. 34. Voir, également, E. BEAUVIRONNET, « Équilibre budgétaire - Règle d'or », in *Finances publiques - Dictionnaire encyclopédique* (dir. G. ORSONI), Paris, Economica, coll. Finances publiques, p. 403.
- 13\_ 12. Le terme de mythe a été utilisé par de nombreux auteurs, notamment par P.-M. GAUDEMET, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques* (dir. L. PHILIP), Paris, Economica, 1991, tome 1, p. 744 ou G. ORSONI, « Faut-il juridiciser l'équilibre budgétaire ? », *op. cit.*, p. 484 et *Science et législation financières*, Paris, Economica, coll. Corpus Droit public, 2005, n° 13.
- 14\_ 13. M. LASCOMBE, « Les vicissitudes de la "règle d'or" budgétaire », *op. cit.*, p. 373 (note 1).
- 15\_ 14. E. ALLIX, *op. cit.*, p. 6.
- 16\_ 15. [Ord. n° 59-2. 2 janvier 1959](#), portant loi organique relative aux lois de finances, JO du 3 janvier 1959, p. 180.
- 17\_ 16. Voir, A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. HyperCours-Cours & Travaux dirigés, 2<sup>e</sup> éd., 2018, n° 171 ; E. BEAUVIRONNET, « Équilibre budgétaire - Règle d'or », *op. cit.*, pp. 403-404 ; J.-P. CAMBY, « Article 1<sup>er</sup> », in *La réforme du budget de l'État*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 3<sup>e</sup> éd., 2011, pp. 16-17 ; L. PHILIP et C. VIESSANT, *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances* Paris, La Documentation française, coll. Documents d'études, 2014, p. 7.
- 18\_ 17. Loi organique n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, relative aux lois de finances, JO n° 117 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1.
- 19\_ 18. A. BARBIER-GAUCHARD, « Équilibre budgétaire », in *Finances publiques - Dictionnaire encyclopédique* (dir. G. ORSONI), Paris, Economica, coll. Finances publiques, p. 400 et E. BEAUVIRONNET, « Équilibre budgétaire - Règle d'or », *op. cit.*, p. 404.
- 20\_ 19. Les opérations de trésorerie sont mentionnées à l'article 33 de la LOLF.
- 21\_ 20. Cette notion ressort de l'article 34 de la Constitution tel que modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 (LC n° 2008-724, 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République : JORF, n° 0171, 24 juillet 2008, p. 11890, texte n° 2).
- 22\_ 21. La notion de finances publiques recouvre les finances de l'État mais également de toutes les administrations publiques. V. G. ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, § 6 ou J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. Cours Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 2017, pp. 1-6. V. également, E. OLIVA, « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in *Constitution et Finances publiques (Études en l'honneur de L. Philip)*, Paris, Economica, 2005, pp. 493-514.
- 23\_ 22. A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, *op. cit.*, §§ 171 et 409.
- 24\_ 23. A. PARIENTE, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *RFFP* 2012, n° 117, p. 89.
- 25\_ 24. V. M. LASCOMBE, « Rapport introductif sur la règle d'or des finances publiques », *op. cit.*, pp. 22-23 ou M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. Manuel, 17<sup>e</sup> éd., 2018, § 235. V. également M. CAMDESSUS (sous la présidence de), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Paris, La Documentation française, coll. Rapports officiels, 2010, 58, p. 5.
- 26\_ 25. V. M. LASCOMBE, « Rapport introductif sur la règle d'or des finances publiques », *op. cit.*, p. 22 et « Les vicissitudes de la "règle d'or" budgétaire », *op. cit.*, p. 373.
- 27\_ 26. Le traité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et n'est pas publié au Journal officiel de l'Union européenne ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=FR)).
- 28\_ 27. *TSCG*, art. 3 § 1.
- 29\_ 28. E. BEAUVIRONNET, « Équilibre budgétaire - Règle d'or », *op. cit.*, p. 403.
- 30\_ 29. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Paris, La Documentation française, 2008, pp. 68-69 (<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RSPFPJO.pdf>). Cette caractéristique de la règle d'or est relevée par différents auteurs : voir, par exemple, J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, § 75 ou J.-A. BENOÎT, « La règle de l'équilibre ou "règle d'or", approche comparée », *RFFP* 2012, n° 117, p. 55.
- 31\_ 30. M. BOUVIER, « La règle d'or : un concept à construire ? », *RFFP* 2010, n° 113, p. VII et A. DELCAMP, « L'équilibre des finances publiques dans le temps et l'espace », *RFFP* 2012, n° 117, pp. 15-18.
- 32\_ 31. Voir sur ce point, G. ORSONI, « L'équilibre budgétaire : histoire d'une pratique », *op. cit.*, pp. 9-12.
- 33\_ 32. J.-L. ALBERT, *Finances publiques*, *op. cit.*, § 76.
- 34\_ 33. V. A. WEBER, « L'équilibre budgétaire dans le droit fédéral allemand », in *L'équilibre budgétaire* (dir. L. Tallineau), Paris, Economica, coll. Finances publiques, 1994, pp. 231-240 - F. RUEDA, « "Règle d'or" ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2012, pp. 609-611 - J.-A. BENOÎT, « La règle de l'équilibre ou "règle d'or", approche comparée », *op. cit.*, pp. 60-61 - E. BEAUVIRONNET, *L'encadrement des finances publiques des États membres par le droit de l'Union européenne*, Thèse, Université Paris Descartes, 2018, §§ 244 et s.
- 35\_ 34. V. E. BEAUVIRONNET, *L'encadrement des finances publiques des États membres par le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, § 244 et s. - J. GERMAIN, J.-P. TERHECHTE et J. HELLERMANN, « Allemagne », in *La limitation des déficits publics et des endettements publics au sein des "Grands" États membres de la zone monétaire commune*, *G&FP* 2015, n° 1/2, pp. 31-32 - R. ARNOLD, « Allemagne », in *Le juge constitutionnel et l'équilibre budgétaire des finances publiques*, *AJJC* 2013, vol. 28-2012, pp. 111-125 ou C. SOULAY, « La "règle d'or" des finances publiques en France et en Allemagne : convergence au-delà des différences ? », *RFFP* 2010, n° 112, p. 186-203.
- 36\_ 35. Voir l'article 81 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947.
- 37\_ 36. V. E. BEAUVIRONNET, *L'encadrement des finances publiques des États membres par le droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, § 244 et s. - K. BLAIRON, M. LUCIANI et G. DELLEDONNE, « Italie », in *La limitation des déficits publics et des endettements publics au sein des "Grands" États*

membres de la zone monétaire commune, G&FP 2015, n° 1/2, pp. 33-34 - M. LUCIANI, « Italie », in *Le juge constitutionnel et l'équilibre budgétaire des finances publiques*, AIJC 2013, vol. 28-2012, pp. 341-349.

[38](#) - 37. V. A. BAUDU et V. RUIZ ALMENDRAL, « Espagne », in *La limitation des déficits publics et des endettements publics au sein des "Grands" États membres de la zone monétaire commune*, G&FP 2015, n° 1/2, pp. 32-33 - A. BAUDU, « L'émergence graduelle d'un principe de stabilité budgétaire en Espagne », RFFP 2015, n° 131, pp. 146-150.

[39](#) - 38. Selon M. CARILLO, « Espagne », in *Le juge constitutionnel et l'équilibre budgétaire des finances publiques*, AIJC 2013, vol. 28-2012, p. 202.

[40](#) - 39. F. SAUVADET, C. DE COURSON *et alii*, *Proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques*, Rapp. AN, n° 573, 9 janvier 2008, 4 p.

[41](#) - 40. Les débats sont reproduits au Journal Officiel (JOAN, CR, 17 janvier 2008, pp. 283-306).

[42](#) - 41. F. LEFEBVRE *et alii*, *Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir l'équilibre budgétaire de l'État* Rapp. AN n° 579, 14 janvier 2008, 4 p.

[43](#) - 42. F. SAUVADET, C. DE COURSON *et alii*, *op. cit.*, p. 2 et F. LEFEBVRE *et alii*, *op. cit.*, p. 3.

[44](#) - 43. Projet de loi AN, n° 3253, 16 mars 2011, *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques*, 12 p.

[45](#) - 44. M. CAMDESSUS, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, *op. cit.*, 58 p. Dans ce rapport, c'est la constitutionnalisation de l'objectif d'équilibre des comptes qui était préconisé.

[46](#) - 45. JOAN, CR, 10 mai 2011, pp. 2876-2879. V. pour l'ensemble des débats : JOAN, CR, 3 mai 2011, pp. 2704-2727 et JOAN, CR, 4 mai 2011, pp. 2731-2755, pp. 2773-2797 et pp. 2801-2827.

[47](#) - 46. JO Sénat, CR, 14 juin 2011, pp. 4778-4796 et JO Sénat, CR, 15 juin 2011.

[48](#) - 47. V. S. CURSOUX-BRUYÈRE, « Une révision constitutionnelle pour tenter de résorber le déséquilibre des finances publiques », LPA 2011, n° 156, pp. 3-7, spéc. pp. 6-7 et A. PARIENTE, « Équilibre des finances publiques et programmation pluriannuelle », *op. cit.*, pp. 87-98.

[49](#) - 48. D'autres propositions ont été faites dans le même sens, notamment, F. LEFEBVRE, *Projet de loi constitutionnelle visant à garantir l'équilibre budgétaire de l'État et à assurer le respect de la « règle de platine »*, Rapp. AN n° 1498, 28 octobre 2013, 6 p. ou P. MOREL-À-L'HUISSIER *et alii*, *Proposition de loi constitutionnelle visant à introduire la « règle d'or » budgétaire dans la Constitution*, Rapp. AN n° 2451, 12 décembre 2014, 4 p.

[50](#) - 49. Les débats parlementaires confirment ce propos.

[51](#) - 50. L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », *op. cit.*, p. 43.

[52](#) - 51. D'autres auteurs considèrent que le principe d'équilibre budgétaire est une règle constitutionnelle : voir, notamment, J.-P. CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaire », RFFP 1995, n° 51, p. 54.

[53](#) - 52. Cons. const., 18 décembre 2001, déc. n° 2001-453 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002*, cons. 20, Rec. p. 164.

[54](#) - 53. L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », *op. cit.*, p. 43.

[55](#) - 54. *Ibid.*

[56](#) - 55. TSCG, art. 3§1.

[57](#) - 56. Loi organique n° 2001-692, 1<sup>er</sup> août 2001, *op. cit.*

[58](#) - 57. V. *infra*.

[59](#) - 58. V. L. FAVOREU, « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, éd. Cujas, 1975, p. 37 et L. FAVOREU *et alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. Précis Dalloz, 21<sup>e</sup> éd., 2018, § 176. V., aussi, L. PHILIP, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », in *Études de finances publiques (Mélanges P.-M. Gaudemet)*, Paris, Economica, 1984, pp. 49-62 et E. OLIVA, « Les principes budgétaires et comptables à valeur constitutionnelle. Considérations autour de la "vraie" constitution financière de la France », in *Long cours, Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris, Dalloz, coll. Études, mélanges, travaux, 2014, pp. 453-472.

[60](#) - 59. L. PHILIP et C. VIESSANT, *La loi organique de 2001 relative aux lois de finances op. cit.*, p. 4. V., aussi, B. GENEVOIS, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », in *L'État de droit (Mélanges en l'honneur de C. Braibant)*, Paris, Dalloz, 1996, p. 328 et P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », RDP 1998, n° 5-6, p. 1445.

[61](#) - 60. V. G. ORSONI, *Science et législation financière*, *op. cit.*, § 120 et L. Philip et C. VIESSANT, *op. cit.*, p. 4.

[62](#) - 61. [Ord. n° 59-2, 2 janvier 1959](#), *op. cit.* V. sur la valeur de l'ordonnance, P. ESPUGLAS, « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes », in *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Cahiers de l'IREDE, 2000, pp. 13-21.

[63](#) - 62. La première décision en ce sens concernant l'ordonnance du 2 janvier 1959 date de 1960 (Cons. const., 11 août 1960, déc. n° 60-8 DC, *Loi de finances pour 1960*, Rec. p. 25).

[64](#) - 63. Cela valait également pour l'ordonnance du 2 janvier 1959.

[65](#) - 64. Voir note 57. V., également, P. LALUMIÈRE, « Un domaine nouveau d'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », *Pouvoirs* 1991, n° 13, p. 56.

[66](#) - 65. J.-M. BLANQUER, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel », in *Mélanges Jacques Robert : Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 227. L'idée est agréée par d'autres auteurs, notamment G. ORSONI, *Science et législation financières*, *op. cit.*, § 120 ou P. ESPUGLAS, « La place de l'ordonnance de 1959 dans la hiérarchie des normes », *op. cit.*, pp. 20-21.

[67](#) - 66. Voir, par exemple, E. OLIVA, « Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles : l'ambiguïté des lois organiques financières », in *Renouveau du droit constitutionnel (Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu)*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1349-1371 et « La Conseil constitutionnel et l'équilibre des finances publiques. France », AIJC 2013, vol. 28-2012, pp. 272-273.

[68](#) - 67. Voir, par exemple, A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, *op. cit.*, p. 295-296 ou R. MUZELLEC et M. CONAN, *Finances publiques*, Paris, Sirey, coll. Manuel intégral concours, 16<sup>e</sup> éd., 2013, p. 35.

[69](#) - 68. E. OLIVA, « Les principes budgétaires et comptables à valeur constitutionnelle », *op. cit.*, p. 457.

[70](#) - 69. Cela ressort, par exemple, d'une décision de 1992 (Cons. const., 9 juin 1992, déc. n° 2012-309 DC, *Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat*, Rec. p. 166).

[71](#) - 70. A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, *op. cit.*, p. 296.

[72](#) - 71. E. OLIVA, « Le Conseil constitutionnel et l'équilibre des finances publiques. France », *op. cit.*, p. 273.

[73](#) - 72. Voir, notamment, L. FAVOREU *et alii*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, § 177.

[74](#) - 73. G. ORSONI, « Juridicisation et constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire », *op. cit.*

[75](#) - 74. L. PHILIP, « La constitutionnalisation des règles de présentation de l'équilibre budgétaire », *op. cit.*

[76](#) - 75. E. BEAUVIRONNET, « Équilibre budgétaire - Règle d'or », *op. cit.*, p. 403.

[77](#) - 76. LOLF, art. 1<sup>er</sup>.

[78](#) - 77. Voir, par exemple, Cons. const., 27 décembre 2001, déc. n° 2001-456 DC, *Loi de finances pour 2002*, cons. 4, Rec. p. 180 ou Cons. const., 27 décembre 2002, déc. n° 2002-464 DC, *Loi de finances pour 2003*, cons. 7, Rec. p. 583.

[79](#) - 78. V. M. PERUYERO, « Les lois de programmation des finances publiques : un instrument de pilotage souple façonné par les parlementaires », G&FP 2019, n° 1, pp. 1-15.

[80](#) - 79. LO n° 2012-1403, 17 décembre 2012, *relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, JO n° 0294 du 18 décembre 2012, p. 19816, texte n° 1.

[81](#) - 80. TSCG, art. 3 § 2.

[82](#) - 81. V. M. BOUVIER, « Programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière publique », LPA 2009, n° 16, pp. 52-57 - A. POTTEAU, « La contribution des lois de programmation des finances publiques au respect de la discipline budgétaire européenne », G&FP 2019, n° 1, pp. 16-22.

[83](#) - 82. V. HERTZOG, « Pour une présentation unifiée de l'équilibre et des déficits dans les budgets publics », in *L'équilibre budgétaire*, *op. cit.*, pp. 69-97.

[84](#) - 83. V. *supra*.

[85](#) - 84. V. R. BOUCHEZ, « Les nouvelles propositions : des lois de programmation des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadre d'équilibre des finances publiques », RFFP 2012, n° 117, pp. 121 et s.

