



Séance de Travaux Dirigés n°4 :

La préparation de la loi de finances et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques

DOCUMENTS :

- Le calendrier budgétaire (Forum de la performance)
- Le chaînage vertueux de la LOLF (Forum de la performance)
- DUBERTRET J., « La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF », *La Revue du Trésor*, n°7, juill. 2006, p.437
- GUILLET N., « La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques », *LPA*, 16 Nov. 2009, n°228
- BOUVIER M., « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », *LPA* n°254, 19 déc. 2008, p.47
- BOUVIER M., « Programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière publique », *LPA* 22 janv. 2009, n° PA200901610, p. 52
- GAUBERT G., « Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire », *RFFP* avril 2013, n° 122, p. 143
- HOUSER M., « L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement », *RDP* 2013, p. 911

DIRECTIONS D'ETUDE :

- Identifier les différentes étapes du calendrier budgétaire et la répartition des rôles entre le Gouvernement et le Parlement.
- Identifier les différentes catégories de lois de finances.
- Peut-on faire un lien entre programmation pluriannuelle et équilibre budgétaire ?
- Quelle différence peut-on faire entre le budget triennal et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ?

DISSERTATION : L'encadrement pluriannuel des finances publiques.

Equipe pédagogique :

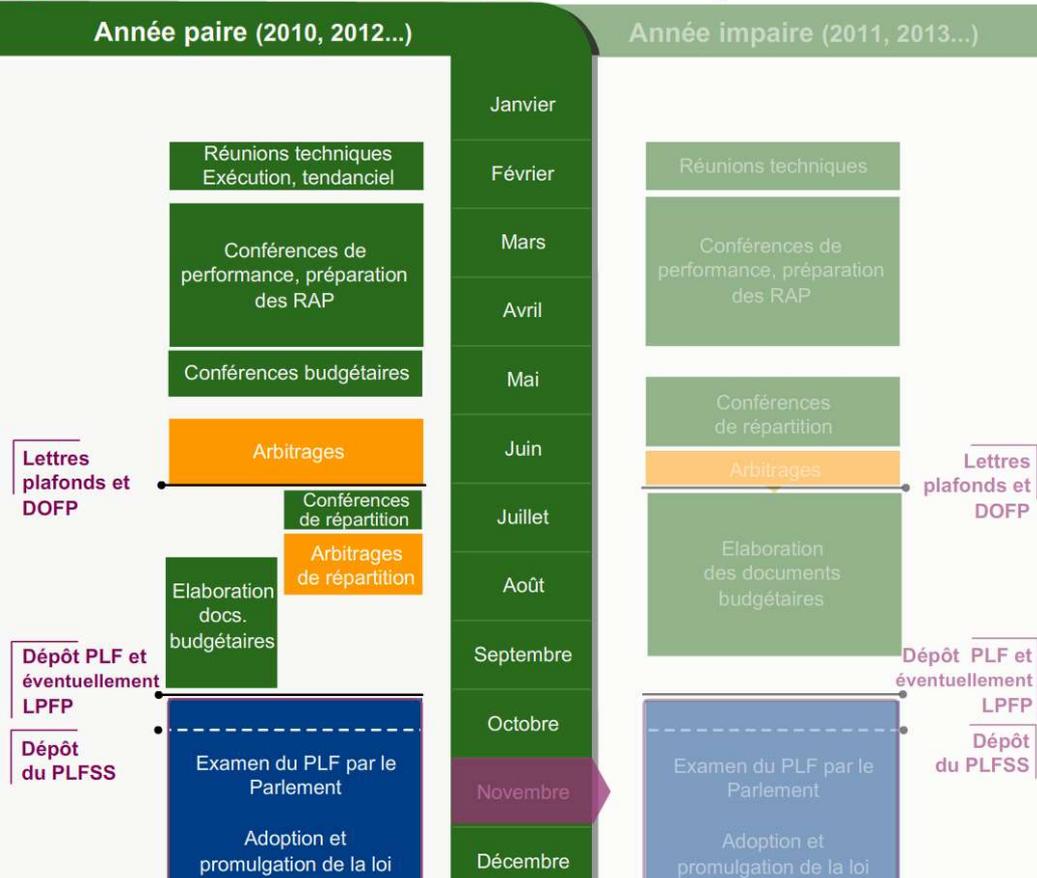
Madame le Professeur Laurence WEIL

Monsieur Sébastien AVALLONE – Chargé de Travaux Dirigés

Calendrier de la procédure budgétaire

Année paire (2010, 2012...)

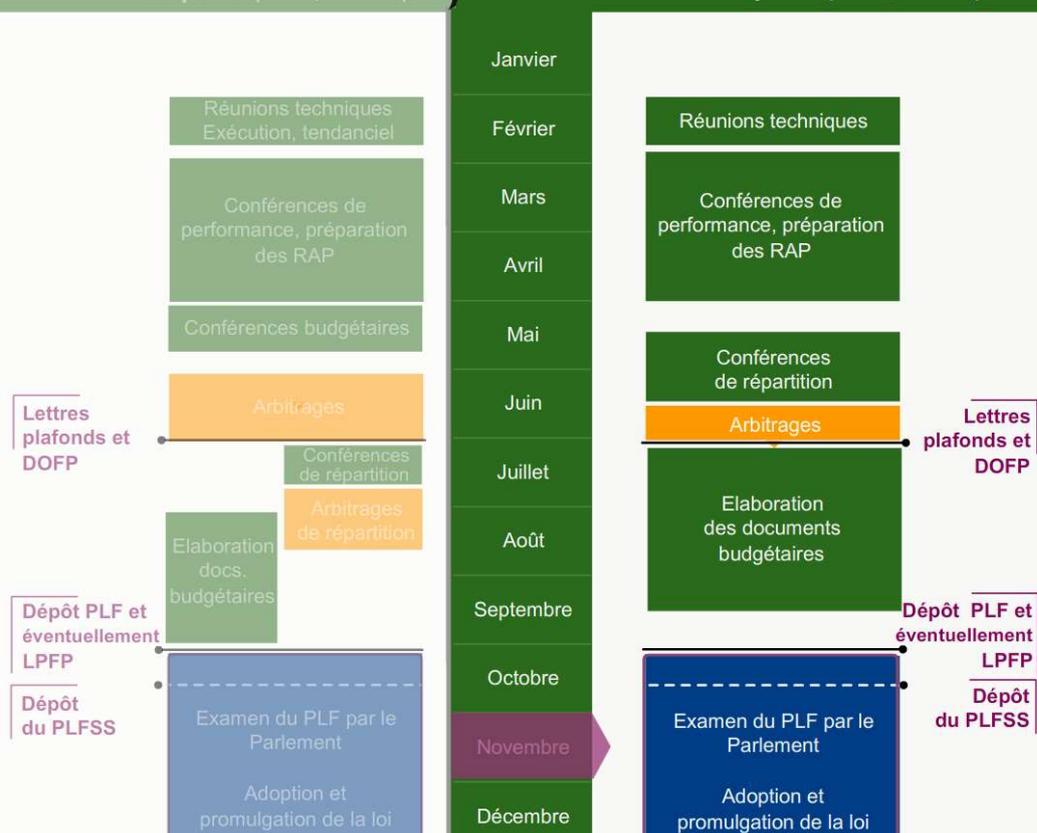
Année impaire (2011, 2013...)



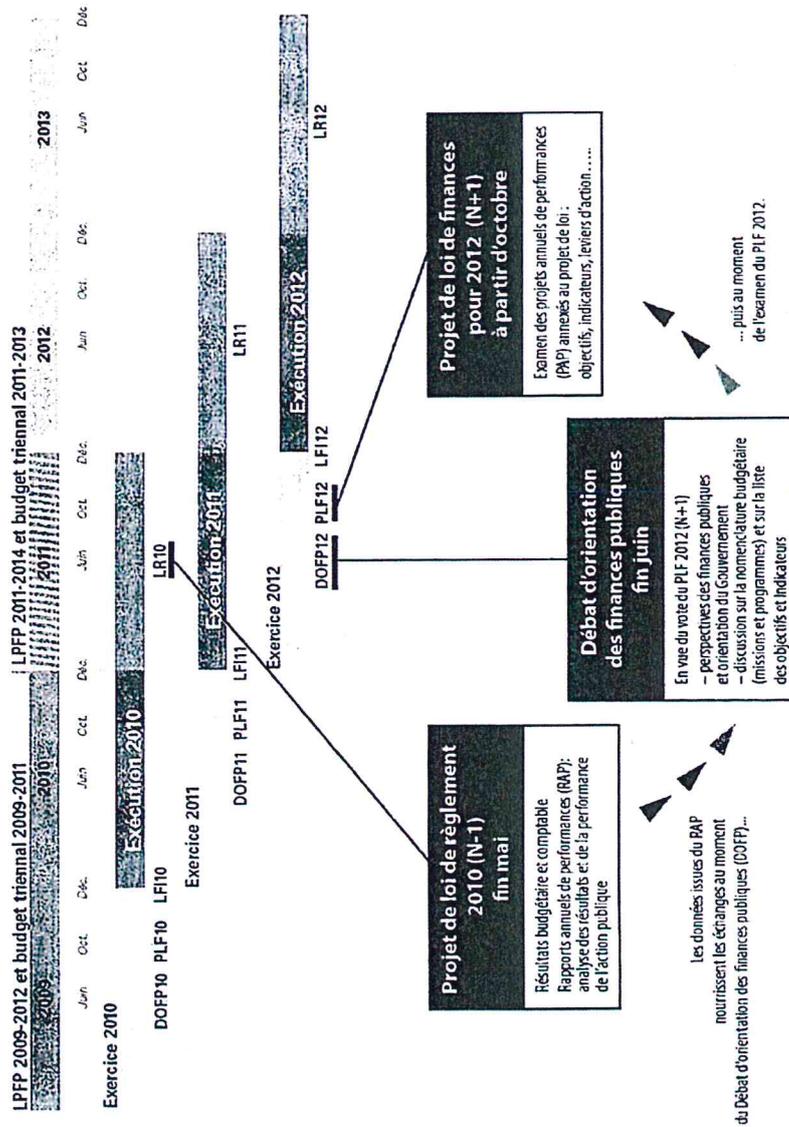
Calendrier de la procédure budgétaire

Année paire (2010, 2012...)

Année impaire (2011, 2013...)



Budget de l'État : le chaînage vertueux de la LOLF



LPFP : Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques et budget triennal de l'État. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) définit « les orientations pluriannuelles des finances publiques » à moyen terme.

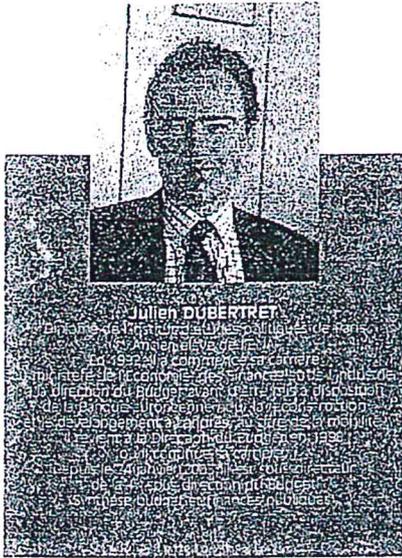
Concernant les dépenses de l'État, elle définit pour les 3 premières années de la programmation les plafonds des crédits des missions du budget général, constituant le budget triennal de l'État. La dernière année (2011 pour le 1er budget triennal, 2013 pour le deuxième) constitue le point de départ du nouveau budget triennal portant sur les trois années suivantes. La première LPFP portait sur la période 2009-2012. La deuxième porte sur la période 2011-2014.

DOFP : Débat d'orientation des finances publiques, débat au cours duquel le Gouvernement présente au Parlement les principales orientations des finances publiques en vue du vote du PLF de l'année suivante.

PLF : Projet de loi de finances, texte présenté par le Gouvernement qui prévoit pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

LFI : Loi de finances initiale, loi votée par le Parlement sur la base du PLF, prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État.

LR : Loi de règlement, loi qui arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle, une fois l'exercice budgétaire achevé. Selon un principe de chaînage vertueux, la discussion du PLF de l'année a lieu après le vote en première lecture du projet de loi de règlement de l'année n-1.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les étapes de la procédure budgétaire 2007 sont les suivantes :

- la Conférence nationale des finances publiques du 11 janvier a permis de présenter la situation des finances de l'Etat et des autres administrations publiques et de définir un objectif de désendettement pour la France cohérent avec le programme de stabilité qui a été notifié à Bruxelles à l'issue de cette conférence ;
- le Premier ministre a ensuite adressé, le 19 janvier, à l'ensemble des membres du Gouvernement, une lettre de cadrage indiquant ses orientations : une progression des dépenses de l'Etat de un point inférieure à l'inflation ; un effort particulier sur les dépenses de personnel pour l'année 2007 mais aussi en gestion 2006 ;
- en mars et avril, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat a reçu l'ensemble des ministres lors de conférences d'économies structurelles qui ont permis un examen conjoint des perspectives budgétaires, des projets de réforme et des économies qui leur sont associées. Certaines de ces conférences ont été enrichies par une présentation des résultats des audits de modernisation par les corps d'inspection ayant conduit les missions, afin de discuter de pistes d'économies ;
- parallèlement, se sont tenues entre les services des ministères et la Direction du Budget des réunions techniques suivies de réunions de budgétisation, afin d'établir le socle technique de la négociation budgétaire, de présenter et d'analyser les demandes des ministères ainsi que les propositions du Budget. Lors des conférences d'économies structurelles et des réunions de budgétisation, les dépenses fiscales ont été analysées au même titre que les crédits budgétaires (voir encadré) ;
- en fonction de cette analyse et des résultats des conférences d'économies structurelles, le Premier ministre a organisé en mai des réunions de restitution à l'issue desquelles il a arrêté les plafonds de crédits par mission et d'effectifs par ministère ;
- ces lettres ont été signées par le Premier ministre en juin : il revient désormais aux ministères de répartir leur dotation entre

108

Le chiffre clé budgétaire

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

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

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

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

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

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

Les résultats concrets déjà obtenus

La procédure budgétaire renouée depuis la mise en œuvre de la LOLF

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

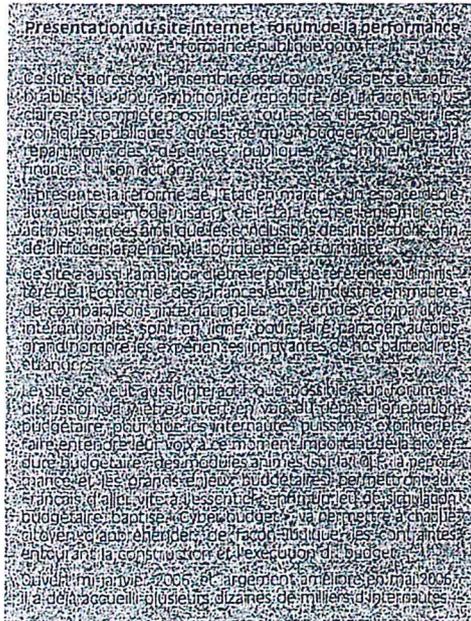
Transparence et sincérité des documents budgétaires

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

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

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

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



Des modifications importantes des comportements de budgétisation

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

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

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

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

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

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

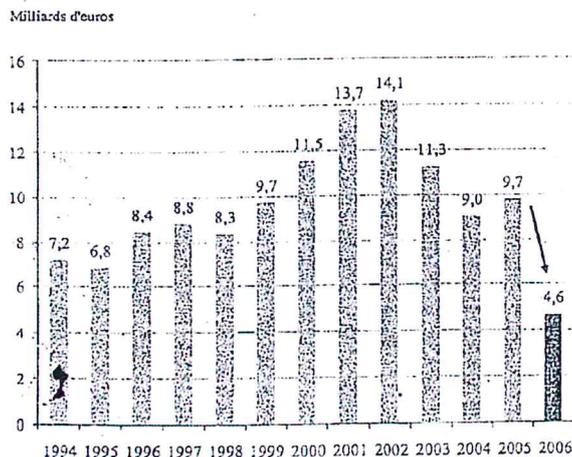
- l'ampleur des crédits de reports imposait chaque année, pour respecter le plafond voté en loi de finances initiale, la mise en œuvre de mesures de gels de crédits perturbatrices pour les gestionnaires ;

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

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

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

Reports de crédits sur le budget général



La LOLF permet de renforcer la construction pluriannuelle des budgets

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

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

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

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

En 2005, le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a, par exemple, étendu la pratique de la contractualisation à l'ensemble de ses grandes directions à réseau en échange de gains de productivité ambitieux (non remplacement de deux départs à la retraite sur trois). De même, le ministère des Affaires étrangères s'est engagé sur un menu de réformes permettant des gains de productivité (par un recentrage des missions du réseau diplomatique et une réforme des consulats européens notamment) en contrepartie de certaines garanties relatives aux retours sur cessons immobilières et à la stabilisation en euros courants de dotations de fonctionnement et d'investissement.

Des avancées dans la préparation de la gestion

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

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

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

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

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

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

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

M10

Architecture budgétaire

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

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

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

La mise en place de la gestion 2006

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

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

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

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

*

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



Fondée en 1921



LA
REVUE
DU TRÉSOR

est membre :

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

PA200922805

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

Finances publiques

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

[...]

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

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

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

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

A. La normativité incertaine de la loi de programmation pluriannuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour autant, l'exigence de sincérité d'une loi de programmation financière ne peut qu'être relative et contingente. D'abord, la sincérité « s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » (LOLF, art. 32). Ensuite, et dans le même sens, le Conseil constitutionnel consacre une conception minimaliste de la sincérité en matière de prévision budgétaire. Dans sa décision du 13 juillet 2006, il a considéré que, « dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances » ⁽¹⁰²⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nicolas GUILLET

Maître de conférences en droit public

La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques

Article 11 (4°)

L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :

4° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

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 programmation pluriannuelle constitue la synthèse la plus avancée des conceptions budgétaires modernes », écrivait Renaud de la Genière ⁽¹⁾ en 1976. Or malgré cette reconnaissance, partagée depuis longtemps par nombre d'experts des finances publiques, la réalisation d'un dispositif efficace n'a jamais pu être définitivement instituée. Il est pourtant bien admis que programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en oeuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont indispensables pour agir et se sentir responsables.

En revanche, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et ne permet par ailleurs pas de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps. Toutefois, sur le sujet, le poids du passé est particulièrement lourd. Historiquement, en effet, le principe d'annualité a une justification politique. Les exigences du régime représentatif ont imposé une périodicité suffisamment brève pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire sur les finances de l'État. La règle du consentement périodique et limité, qui s'est d'abord appliquée aux impôts, devait permettre au Parlement de surveiller de façon stricte la gestion gouvernementale. C'est ainsi que la périodicité annuelle fait partie de nos principes budgétaires, mais ce n'est pas pour autant qu'une programmation pluriannuelle des dépenses publiques dans un premier temps, des finances publiques dans leur ensemble ensuite, ne soit pas au fil du temps devenue inéluctable.

I. Une programmation pluriannuelle inéluctable

Le principe d'annualité va subir une profonde remise en cause, pour des raisons qui sont à la fois internes et externes. D'une part, les mécanismes de pluriannualité prévus par l'ordonnance de 1959 (autorisations de programme et crédits de paiement) se sont avérés souvent inefficaces, ou même ont été détournés de leur sens initial ⁽²⁾. D'autre part, et surtout, la contrainte européenne a engagé les finances de l'État français dans une logique et un processus pluriannuels liés à la recherche de l'équilibre général de l'ensemble du système financier public : les finances de l'État, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance liées à la mise en oeuvre de la monnaie unique ont en effet imposé aux États membres de l'Union européenne d'élaborer des programmes pluriannuels de finances publiques communiqués à la Commission et au Conseil, et définissant des objectifs à moyen terme sur lesquels les États s'engagent. Autrement dit, des raisons liées à la nécessité de parvenir à atteindre l'équilibre des comptes publics ont certainement joué un rôle essentiel dans la mise en oeuvre concrète de procédures visant à instituer de manière durable un dispositif suffisamment sophistiqué pour que soit élaborée une programmation à moyen terme des finances publiques.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a certes aménagé de manière sensible le principe d'annualité. Pour autant elle n'est pas allée jusqu'à proposer les instruments d'un pilotage pluriannuel d'ampleur. Une certaine ambiguïté s'est même parfois installée dans les esprits par suite d'une insuffisante précision de la notion de programme quant à la période couverte.

Il a fallu attendre 2008 pour que soit mis en place un ensemble de dispositifs, on pense par exemple à la programmation triennale des dépenses de l'État ancrée dans la révision générale des politiques publiques (RGPP) ⁽³⁾ mais plus particulièrement ici à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui introduit la notion de pluriannualité des finances publiques à l'article 34 de la Constitution.

On ajoutera que c'est à la faveur du développement d'une culture de la performance que la question de la pluriannualité budgétaire a été reconsidérée depuis ces dernières années. La conjugaison des impératifs financiers, principalement liés à un endettement plus qu'excessif ainsi qu'aux contraintes européennes, et des réflexions sur la maîtrise des finances publiques a finalement permis d'aboutir en 2008 à la création d'un dispositif qui ne remette pas pour autant en cause le principe d'annualité.

II. Une nouvelle catégorie de lois : la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques

Une nouvelle catégorie de lois, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, a ainsi été instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Selon l'article 34 révisé, « 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 »⁽⁴⁾. Il faut le souligner, l'article 34 révisé pose en principe, d'une part la définition d'une programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques, d'autre part un objectif d'équilibre des comptes publics.

La démarche pluriannuelle liée à la recherche de l'équilibre trouve par conséquent dans ce texte une véritable consécration, bien qu'il faille rappeler qu'une loi de programmation est dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier⁽⁵⁾. En effet, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ne sont pas des lois de finances mais des lois ordinaires qui ne remettent d'ailleurs pas en question, on l'a dit, le principe d'annualité puisque les budgets continuent à être votés chaque année. Néanmoins, il était important de donner, par le vote de la représentation nationale, un caractère solennel non seulement aux engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, mais aussi à une logique de gestion qui représente un véritable tournant et devrait se poursuivre dans la durée.

Par ailleurs, il est également fondamental que la maîtrise des finances publiques dont il est question soit conçue de manière globale, on veut dire qu'elle prenne en considération les dépenses et les recettes de l'ensemble du secteur public. Il apparaît en effet crucial de cesser de considérer les acteurs et les structures qui composent le système financier public comme des éléments indépendants les uns des autres, voire même antagoniques. Les orientations pluriannuelles auxquelles il est fait référence ici sont celles du système dans sa totalité, et il en est de même pour l'équilibre des comptes publics qui doit en découler.

III. Une attitude intellectuelle nouvelle

Il est également, à notre sens, particulièrement symbolique que cette approche soit inscrite dans un texte constitutionnel. En effet, au-delà des objectifs financiers immédiats qui sont recherchés, la démarche est significative d'une transformation en profondeur du cadre théorique dans lequel sont maintenant pensées les institutions. C'est également selon une logique holistique qu'a été créée la Conférence nationale des finances publiques. En d'autres termes, et sans que cela soit immédiatement identifiable, il apparaît que derrière les techniques et les normes financières se profile une attitude intellectuelle nouvelle, sensible à la fragilité et à la complexité des sociétés contemporaines.

Or le succès des politiques d'assainissement des finances publiques en France comme partout ailleurs dépend d'abord, est-on tenté de dire, de cette approche soucieuse de faire ressortir les rapports existants entre les acteurs du système financier et d'en tirer les conséquences d'un point de vue opérationnel. Il est par exemple indispensable comme l'a mis en évidence Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire de juillet 2008, non seulement de maîtriser chacun des domaines qui composent le système financier public mais aussi de « promouvoir une véritable gestion pluriannuelle des recettes publiques ».

Il faut souligner que ce processus, qui concerne aussi bien les décideurs politiques que les gestionnaires, est révélateur, à notre sens, de l'osmose qui est en train de se produire entre politique et gestion ; une osmose qui prend la figure de ce que nous qualifions de « nouvelle gouvernance financière publique »⁽⁶⁾ au sein d'un environnement culturel qui, finalement, n'a que depuis peu le souci de gérer rationnellement l'argent public.

IV. Le poids essentiel de la volonté politique

Il reste toutefois encore un long chemin à parcourir pour parvenir à instituer un dispositif consolidé qui intègre au sein d'une programmation pluriannuelle l'absolue totalité des composantes des finances publiques. Les obstacles à surmonter sont certes d'ordre technique, mais ils sont aussi d'ordre juridique et par conséquent politiques dans la mesure où ils relèvent d'une formalisation qui peut laisser plus ou moins de liberté aux parlementaires comme au gouvernement pour modifier leurs propres choix ou ceux d'une précédente majorité.

Sur ce point le problème fondamental à résoudre est celui de la portée d'une constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle, qu'elle soit restreinte à l'État ou étendue à d'autres parties du secteur public. Le seul fait de faire figurer la programmation pluriannuelle dans un article de la Constitution ne

suffit pas en effet à lui donner une réelle effectivité. D'autres conditions sont requises et en premier lieu la volonté politique de voir la procédure mise en œuvre.

Tout projet qui a trait à une modification d'importance de l'organisation de la société nécessite « un souffle », voire même une passion portée certes par la classe politique mais aussi par des citoyens persuadés de sa légitimité. Il faut souligner que le processus qui vient d'être institué ne doit être considéré ni comme une simple technique, ni comme une mode du moment. Il est révélateur de l'implantation au sein de notre société d'une transformation considérable du mode d'organisation du secteur public qui devrait avoir des effets bien au-delà de ce dernier. Il s'inscrit par-dessus tout dans un changement profond de culture qui a commencé il y a déjà une trentaine d'années et qui, à notre sens, parvient maintenant au stade de son épanouissement. C'est une nouvelle forme de gouvernance qui se développe aujourd'hui, en France et qui traduit une réelle rupture avec le mode d'État administratif connu jusqu'alors.

C'est un nouveau secteur public, un nouveau continent administratif et politique, qui se dévoile progressivement. En dehors de la culture de gestion qui devrait progressivement imprimer l'ensemble de la classe politique, voire même les citoyens (à condition qu'une communication efficace soit mise en œuvre), ce sont des transformations structurelles mais également, on l'a dit intellectuelles, allant dans le sens d'une meilleure performance du secteur public qui devraient se développer. C'est pourquoi il convient de souligner l'aspect d'ores et déjà très positif de la révision de 2008 tout en sachant qu'il ne servirait à rien de réformer la pratique budgétaire sans évaluer le cadre général au sein duquel elle s'inscrit, on pense au contexte administratif, fiscal, économique, politique ou encore sociologique. C'est là une condition de réussite, ou une cause d'échec, qui demande à être prise en considération. Elle a trait au sens que peut prendre un dispositif nouveau une fois intégré au sein d'un système qui fonctionne selon un esprit et des mécanismes spécifiques.

Une fois de plus, la nécessité de « penser global » au-delà du système financier public, et peut être au-delà des habitudes intellectuelles, apparaît comme une condition fondamentale du succès de la réforme de ce système et de l'instauration de l'État intelligent du XXI^e siècle, cadre d'un nouveau contrat social ⁽⁷⁾.

Michel BOUVIER

Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Directeur de la Revue française de finances publiques

Programmation pluriannuelle, équilibre des finances publiques et nouvelle gouvernance financière publique

Issu de Petites affiches - n°16 - page 52
 Date de parution : 22/01/2009
 Id : PA200901610
 Réf : LPA 22 janv. 2009, n° PA200901610, p. 52

Auteur :

- Par Michel Bouvier, Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

« La programmation pluriannuelle constitue la synthèse la plus avancée des conceptions budgétaires modernes », écrivait Renaud de la Genière ¹ en 1976. Or, malgré cette reconnaissance, partagée depuis longtemps par nombre d'experts des finances publiques, la réalisation d'un dispositif efficace n'a jamais pu être définitivement instituée. Il est pourtant bien admis que programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en oeuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont indispensables pour agir et se sentir responsable. En revanche, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et ne permet par ailleurs pas de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps.

Toutefois, sur le sujet, le poids du passé est particulièrement lourd. Historiquement, en effet, le principe d'annualité a une justification politique. Les exigences du régime représentatif ont imposé une périodicité suffisamment brève pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire sur les finances de l'État. La règle du consentement périodique et limité, qui s'est d'abord appliquée aux impôts, devait permettre au Parlement de surveiller de façon stricte la gestion gouvernementale. C'est ainsi que la périodicité annuelle a fait partie de nos dogmes budgétaires.

Sous la III^e République cependant, des tentatives avaient été faites pour élargir le cadre annuel, sous la forme de budgets reconduits, ou de budgets biennaux. La reconduction n'était en fait qu'un expédient, utilisé à plusieurs reprises ². Le budget biennal, quant à lui, devait consister à fixer en une seule fois et par un seul vote dépenses et recettes de l'État pour deux années consécutives. La dernière proposition en ce sens fut avancée en 1934 par le gouvernement Doumergue. Cette technique, que ne justifiait aucune rationalité économique, n'était en réalité qu'une simple facilité politique qui devait permettre de faire l'économie d'une discussion budgétaire.

C'est dans la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, caractérisée notamment par l'extension du rôle de l'État et la foi accordée aux politiques volontaristes, que le principe d'annualité a été réellement remis en cause. Ceci au nom de deux types de raisons.

_ Des raisons purement techniques, liées au développement des investissements de l'État et à la longueur du processus nécessaire à l'accomplissement de certains travaux. Les dépenses d'équipement, qui exigent une continuité, se laissent malaisément enfermer dans le cadre de l'année.

_ Des raisons économique-politiques ensuite. La programmation, à moyen ou à long terme, a constitué après la Seconde Guerre mondiale l'une des idées neuves de l'économie contemporaine. On a vu apparaître, au niveau des États, des institutions nouvelles qui avaient pour but de limiter la part de hasard et de l'aléa dans la vie économique.

Le développement du rôle de l'État investisseur, auquel s'ajoutait désormais celui de réducteur d'incertitudes ³ impliquait un dépassement du cadre annuel, et au-delà même des aspects techniques, une certaine dévaluation de la notion traditionnelle de budget. Celui-ci apparaissait inévitablement comme une forme dépassée de prévision financière, dont la durée d'application était trop brève. Mais pour autant, les nécessités de l'action conjoncturelle continuaient à se faire sentir. Le budget permet à l'État d'exercer sur l'économie une influence stimulante ou modératrice selon les exigences du moment.

L'annualité est un facteur de souplesse dans la tactique financière de l'État. Le droit budgétaire français a donc cherché une situation d'équilibre entre des impératifs contradictoires et l'ordonnance de 1959 consacrait, en théorie tout au moins, le maintien de l'orthodoxie. Le principe va cependant subir une profonde remise en cause, pour des raisons qui sont à la fois internes et externes.

D'une part, les mécanismes de pluriannualité prévus par l'ordonnance de 1959 se sont avérés souvent inefficaces, ou même ont été détournés de leur sens initial. D'autre part, et surtout, la contrainte européenne a engagé les finances de l'État français dans une logique et un processus pluriannuels. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance liées à la mise en oeuvre de la monnaie unique ont imposé aux États membres de l'Union européenne d'élaborer des programmes pluriannuels de finances publiques communiqués à la Commission et au Conseil, et définissant des objectifs à moyen terme sur lesquels les États s'engagent.

Enfin, des raisons liées à la nécessité de parvenir à atteindre l'équilibre des comptes publics ont certainement joué un rôle essentiel dans la mise en oeuvre concrète de procédures visant à instituer de manière durable un dispositif suffisamment sophistiqué pour que soit élaborée une programmation à moyen terme des finances publiques.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a certes aménagé de manière sensible le principe d'annualité. Pour autant elle n'est pas allée jusqu'à proposer les instruments d'un pilotage pluriannuel d'ampleur.

Une certaine ambiguïté s'est même parfois installée dans les esprits par suite d'une insuffisante précision de la notion de programme quant à la période couverte. Il a fallu attendre 2008 pour que soit mis en place un ensemble de dispositifs _ on pense ici d'une part à la programmation triennale des dépenses de l'État ancrée dans la révision générale des politiques publiques (RGPP), d'autre part à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui introduit la notion de pluriannualité à l'article 34 de la Constitution _ avec lesquels, la programmation financière à moyen terme devient progressivement un principe de politique budgétaire.

Autrement dit, c'est à la faveur du développement d'une culture de la performance que la question de la pluriannualité budgétaire a été reconsidérée depuis ces dernières années. La conjugaison des impératifs financiers, principalement liés à un endettement plus qu'excessif ainsi qu'aux contraintes européennes, et des réflexions sur la maîtrise des finances publiques a finalement permis d'aboutir en 2008 à la création de deux dispositifs qui ne remettent pas pour autant en cause le principe d'annualité.

Dettes publiques

| Taux en % du PIB | au 31 décembre 2005 | au 31 décembre 2006 | au 31 décembre 2007 | | | |
|-------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|----------|------|
| milliards d'euros | % du PIB | milliards d'euros | % du PIB | milliards d'euros | % du PIB | |
| État | 894,5 | 51,8 | 892,5 | 49,4 | 930,0 | 49,2 |
| Organismes divers d'admin. centrale | 94,5 | 5,5 | 90,7 | 5,0 | 97,4 | 5,2 |
| Administrations locales | 120,1 | 7,0 | 127,3 | 7,0 | 135,7 | 7,2 |

I. La programmation budgétaire pluriannuelle : une réforme gestionnaire voulue par la sphère politique

Dans le cadre du rapport au gouvernement sur la mise en oeuvre de la LOLF [4](#) qu'ils ont produit en octobre 2006, les « pères de la LOLF », Alain Lambert et Didier Migaud, proposaient de « s'engager résolument dans la voie d'une gestion pluriannuelle des finances publiques grâce à l'instauration d'un plafond triennal de dépenses, dont, disaient-ils, les effets bénéfiques ne sont plus à prouver chez tous nos voisins qui en font l'expérience ».

Ensuite, la programmation budgétaire pluriannuelle fut officiellement annoncée par le président de la République le 12 décembre 2007. Celui-ci déclarait lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques : « Nous mettrons en place pour 2009-2011 un budget pluriannuel cohérent avec notre trajectoire de finances publiques. Il s'agit d'une révolution dans notre fonctionnement administratif ».

Mis en oeuvre pour la première fois lors de l'élaboration du budget 2009, sur une durée qui correspond à celle de la RGPP (trois ans), 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.

Seulement, bien que discutés et soumis au vote des députés et des sénateurs chaque année, les projets de lois de finances s'inscrivent maintenant dans le cadre d'une programmation triennale qui ne propose d'ailleurs quant à elle que des plafonds de dépenses alors que la loi de finances comprend également les recettes. Il convient de souligner que cette programmation, qui se limite aux dépenses de l'État, concerne les missions, autrement dit les politiques publiques. Elle met en oeuvre les réformes de structure préconisées par la RGPP [5](#) qui en est le socle.

Le périmètre de programmation est celui de la norme de dépense élargie ; il comprend par conséquent les crédits du budget général (hors la mission « remboursements et dégrèvements d'impôts ») mais également les prélèvements sur recettes [6](#). Les plafonds sont fixés par mission à la fois au titre des autorisations d'engagements et des crédits de paiement. Il s'agit là d'« une programmation semi glissante » [7](#).

En effet, un plafond global de dépense est d'abord fixé en fonction de la norme de dépense (taux d'inflation) et fait l'objet d'une programmation ferme sur trois ans ; toutefois il peut être modifié en fonction d'une révision des taux d'inflation initialement prévus si l'évolution est à la hausse (aucune révision n'est possible à la baisse).

Des plafonds sont également fixés par mission (ainsi que par prélèvement de recettes ; ils sont fermes les deux premières années mais révisables la troisième dans le respect du plafond global. Sont ensuite fixés les crédits répartis par programme ; ces crédits sont fermes la première année (ils sont intégrés dans le projet de loi de finances) mais modifiables les deux suivantes. La troisième année sert de base à la programmation du prochain budget pluriannuel (par exemple 2009-2011 sera suivi par 2011-2013) (v. schémas page suivante).

<figure> </figure>

(Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique).

<figure> </figure>

(Source : Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique).

Répartition des crédits du budget général et des emplois par mission (2009-2011)

| Missions En milliards d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | | | |
|---|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| Action extérieure de l'État | 2,50 | 2,52 | 2,58 | 2,55 | 2,50 | 2,52 |
| Administration générale et territoriale de l'État | 2,61 | 2,60 | 2,63 | 2,63 | 2,56 | 2,56 |
| Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales | 3,24 | 3,49 | 2,93 | 3,16 | 2,92 | 3,03 |

| | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Aide publique au développement | 3,38 | 3,17 | 2,85 | 3,24 | 4,43 | 3,24 |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation | 3,55 | 3,53 | 3,44 | 3,45 | 3,34 | 3,34 |
| Conseil et contrôle de l'État | 0,55 | 0,55 | 0,57 | 0,57 | 0,59 | 0,59 |
| Culture | 2,84 | 2,78 | 2,72 | 2,80 | 2,72 | 2,82 |
| Défense | 47,79 | 37,39 | 37,00 | 38,06 | 37,76 | 38,72 |
| Direction de l'action du gouvernement | 0,49 | 0,54 | 0,52 | 0,51 | 0,53 | 0,51 |
| Écologie, développement et aménagement durables | 10,25 | 10,07 | 10,25 | 10,20 | 9,39 | 9,34 |
| Économie | 1,91 | 1,90 | 1,93 | 1,92 | 1,94 | 1,93 |
| Engagements financiers de l'État | 46,00 | 46,00 | 47,44 | 47,44 | 49,40 | 49,40 |
| Enseignement scolaire | 60,01 | 59,99 | 61,67 | 61,65 | 62,95 | 62,93 |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines | 11,63 | 11,37 | 11,39 | 11,54 | 11,41 | 11,53 |
| Immigration, asile et intégration | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 |
| Justice | 8,32 | 6,65 | 7,14 | 6,94 | 7,10 | 7,04 |
| Médias | 1,02 | 1,01 | 1,01 | 1,00 | 0,98 | 0,99 |
| Outre-mer | 1,97 | 1,68 | 2,00 | 1,93 | 2,00 | 1,93 |
| Politique des territoires | 0,39 | 0,37 | 0,35 | 0,38 | 0,32 | 0,38 |
| Pouvoirs publics | 1,05 | 1,05 | 1,06 | 1,06 | 1,07 | 1,07 |
| Provisions | 0,23 | 0,23 | 0,66 | 0,66 | 1,15 | 1,15 |
| Recherche et enseignement supérieur | 24,56 | 24,16 | 25,45 | 24,96 | 26,27 | 25,87 |
| Régimes sociaux et de retraite | 5,18 | 5,18 | 5,45 | 5,45 | 5,75 | 5,75 |
| Relations avec les collectivités territoriales | 2,41 | 2,34 | 2,46 | 2,40 | 2,51 | 2,44 |
| Santé | 1,13 | 1,16 | 1,15 | 1,17 | 1,17 | 1,19 |
| Sécurité | 16,16 | 16,23 | 16,71 | 16,63 | 17,27 | 17,00 |
| Sécurité civile | 0,45 | 0,42 | 0,41 | 0,42 | 0,45 | 0,43 |
| Solidarité, insertion et égalité des chances | 11,20 | 11,18 | 11,58 | 11,60 | 12,13 | 12,15 |
| Sport, jeunesse et vie associative | 0,80 | 0,79 | 0,75 | 0,77 | 0,73 | 0,75 |
| Travail et emploi | 11,73 | 11,62 | 10,74 | 10,74 | 10,60 | 10,51 |
| Ville et logement | 7,60 | 7,64 | 7,30 | 7,53 | 7,28 | 7,37 |

| | | | | | | |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total | 291,48 | 278,50 | 282,66 | 283,89 | 289,77 | 289,00 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|

(Source : PLF 2009).

II. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques : une réforme politique d'essence gestionnaire

Une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques a été instituée par la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 [8](#). Selon l'article 34 révisé : « 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 » [9](#).

Il faut le souligner, l'article 34 révisé pose en principe, d'une part la définition d'une programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques (État, collectivités territoriales, sécurité sociale), d'autre part un objectif d'équilibre des comptes publics.

La démarche pluriannuelle liée à la recherche de l'équilibre trouve par conséquent dans ce texte une véritable consécration, bien qu'il faut rappeler [10](#) qu'une loi de programmation est dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier.

Ce ne sont pas des lois de finances mais des lois ordinaires. Néanmoins, il était important de donner, par le vote de la représentation nationale, un caractère solennel non seulement aux engagements pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance mais à une logique de gestion de l'État qui représente un véritable tournant et devrait se poursuivre dans la durée.

Par ailleurs, il est également fondamental que la maîtrise des finances publiques dont il est question soit conçue de manière globale, on veut dire qu'elle prenne en considération les dépenses et les recettes de l'ensemble du secteur public.

Il apparaît en effet crucial de cesser de considérer les acteurs et les structures qui composent le système financier public comme des éléments indépendants les uns des autres, voire même antagoniques.

Les orientations pluriannuelles auxquelles il est fait référence ici sont celles du système dans sa totalité et il en est de même pour l'équilibre des comptes publics qui doit en découler.

Il est à notre sens particulièrement symbolique que cette approche soit inscrite dans un texte constitutionnel.

En effet, au-delà des objectifs financiers immédiats qui sont recherchés, la démarche est significative d'une transformation en profondeur du cadre théorique dans lequel sont maintenant pensées les institutions.

C'est également selon une logique holistique qu'a été créée la Conférence nationale des finances publiques.

En d'autres termes, et sans que cela soit immédiatement identifiable, il apparaît que derrière les techniques et les normes financières se profile une attitude intellectuelle nouvelle, sensible à la fragilité et à la complexité des sociétés contemporaines.

Or le succès des politiques d'assainissement des finances publiques en France comme partout ailleurs dépend d'abord, est-on tenté de dire, de cette approche soucieuse de faire ressortir les rapports existants entre les acteurs du système financier et d'en tirer les conséquences d'un point de vue opérationnel.

Il est par exemple indispensable comme l'a mis en évidence Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport préalable au débat d'orientation budgétaire de juillet 2008, non seulement de maîtriser chacun des domaines qui composent le système financier public mais aussi de « promouvoir une véritable gestion pluriannuelle des recettes publiques » (v. tableaux ci-contre).

À première vue un regard rapide sur le nouveau dispositif semblerait indiquer que la programmation pluriannuelle du budget de l'État procède de la seule technique budgétaire afférente au contrôle des dépenses de l'État en concernant au premier chef les gestionnaires, alors que le second dispositif, la loi de programmation, qui relève de la Constitution, prend en compte l'ensemble des finances publiques et apparaît comme l'affaire des politiques. Or si l'on y regarde de plus près, on est amené à constater que, dans les deux cas, des représentants du pouvoir politique, législatif et exécutif, sont à l'origine de ces réformes.

Programmation des finances publiques pour 2009-2012 (en comptabilité nationale)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Solde des administrations publiques (en % de PIB) (*)</i> | - 2,7 | - 2,7 | - 2,0 | - 1,2 | - 0,5 |
| dont solde État | - 2,4 | - 2,4 | - 2,0 | - 1,6 | - 1,2 |
| dont solde organismes divers d'administration centrale (ODAC) | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| dont solde collectivités locales | - 0,3 | - 0,3 | - 0,2 | - 0,1 | 0,0 |
| dont solde administration de sécurité sociale | 0,0 | - 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,3 |
| <i>Dettes publiques (en % de PIB)</i> | 65,3 | 66,0 | 65,3 | 63,9 | 61,8 |
| <i>Taux de prélèvements obligatoires (en % de PIB)</i> | 43,3 | 43,2 | 43,2 | 43,2 | 43,2 |
| Inflation (%) | 2,9 | 2,0 | 1 3/4 | 1 3/4 | 1 3/4 |

| | | | | | |
|---------------------------------|-----|--------------|-------|-------|-------|
| Croissance du PIB en volume (%) | 1,0 | 1-1 1/2 (**) | 2 1/2 | 2 1/2 | 2 1/2 |
|---------------------------------|-----|--------------|-------|-------|-------|

(*) Le solde des administrations publiques peut différer de la somme des soldes des sous-secteurs du fait des arrondis (au plus 0,1 point).

(**) La croissance en 2009 retenue pour la préparation du budget est par prudence la borne inférieure de la fourchette.

Évolution moyenne des dépenses publiques 1998-2012 (à champ courant, en comptabilité nationale)

| | 1998-2007 | 2008-2012 |
|---|-----------|-----------|
| <i>Croissance de la dépense publique (en volume)</i> | 2 1/4 | 1 |
| Croissance de la dépense État + ODAC | 1 | 0 |
| Croissance de la dépense collectivités locales | 4 1/4 | 1 1/4 |
| Croissance de la dépense administration de sécurité sociale | 2 3/4 | 1 3/4 |

(Source : PLF 2009).

Ce processus est révélateur, à notre sens, de l'osmose qui est en train de se produire entre politique et gestion : une osmose qui prend la figure de ce que nous qualifions de nouvelle gouvernance financière publique au sein d'un environnement culturel qui, finalement, n'a que depuis peu le souci de gérer rationnellement l'argent public. Il reste toutefois encore un long chemin à parcourir pour parvenir à instituer un dispositif qui intègre au sein d'une programmation pluriannuelle, d'une part les dépenses et les recettes, d'autre part toutes les composantes des finances publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale).

Les obstacles à surmonter sont certes d'ordre technique mais ils sont aussi d'ordre juridique et par conséquent politiques dans la mesure où ils relèvent d'une formalisation qui peut laisser plus ou moins de liberté aux parlementaires comme au gouvernement pour modifier leurs propres choix ou ceux d'une précédente majorité.

Sur ce point le problème fondamental à résoudre est celui de la portée d'une constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle, qu'elle soit restreinte à l'État ou étendue à d'autres parties du secteur public. Le seul fait de faire figurer la programmation pluriannuelle dans un article de la Constitution ne suffit pas en effet à lui donner une réelle effectivité. D'autres conditions sont requises et en premier lieu la volonté politique de voir la procédure mise en oeuvre. Tout projet qui a trait à une modification d'importance de l'organisation de la société nécessite « un souffle », voire même une passion portée certes par la classe politique mais aussi par des citoyens persuadés de sa légitimité. Il faut souligner que le processus qui vient d'être institué ne doit être considéré ni comme une simple technique, ni comme une mode du moment. Il est révélateur de l'implantation au sein de notre société d'une transformation considérable du mode d'organisation du secteur public qui devrait avoir des effets bien au-delà de ce dernier. Il s'inscrit par-dessus tout dans un changement profond de culture qui a commencé il y a déjà une trentaine d'années et qui, à notre sens, parvient maintenant au stade de son épanouissement. C'est une nouvelle forme de gouvernance qui se développe aujourd'hui, en France et qui traduit une réelle rupture avec le mode d'État administratif connu jusqu'alors. C'est un nouveau secteur public, un nouveau continent administratif, qui se dévoile progressivement. En dehors de la culture de gestion qui devrait progressivement imprimer l'ensemble de la classe politique, voire même les citoyens (à condition qu'une communication efficace soit mise en oeuvre), ce sont des transformations structurelles mais également, on l'a dit intellectuelles, allant dans le sens d'une meilleure performance du secteur public qui devraient se développer.

C'est pourquoi il convient de souligner l'aspect d'ores et déjà très positif des deux procédures mises en place depuis 2008 tout en sachant qu'il ne servirait à rien de réformer la pratique budgétaire sans évaluer le cadre général au sein duquel elle s'inscrit, on pense au contexte administratif, fiscal, économique, politique ou encore sociologique. C'est là une condition de réussite, ou une cause d'échec, qui demande à être prise en considération. Elle a trait au sens que peut prendre un dispositif nouveau une fois intégré au sein d'un système qui fonctionne selon un esprit et des mécanismes spécifiques.

Une fois de plus, la nécessité de « penser global » au-delà du système financier public, et peut-être au-delà des habitudes intellectuelles, apparaît comme une condition fondamentale du succès de la réforme de ce système et de l'instauration de l'État intelligent du XXI^e siècle, cadre d'un nouveau contrat social [11](#)..

[1](#)- (1) In Le budget, PFNSP, 1976.

[2](#)- (2) Ainsi, le budget de 1923 fut déclaré applicable à l'exercice 1924 ; même chose sous la IV^e République pour les budgets de 1948 et de 1956, bien qu'avec des modalités différentes.

[3](#)- (3) Cf. M. Bouvier, Prévision et programmation pluriannuelles dans un contexte d'incertitude, RFFP n° 39-1992, p. 16 à 28.

[4](#)- (4) A. Lambert et D. Migaud, La mise en oeuvre de la LOLF, rapport au gouvernement, octobre 2006.

[5](#)- (5) Cf. à ce sujet le n° 102-2008 de la RFFFP ; v. également de M. Bouvier, La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État, AJDA, n° 7, février 2008.

[6](#)- (6) Il faut aussi ajouter les nouvelles affectations des taxes prises en compte pour le calcul de la norme de dépense.

[7](#)- (7) Selon les termes de Philippe Josse, directeur du budget, lors de son intervention aux Universités de printemps de finances publiques de Fondafip les 16 et 17 juin 2008. Pour visionner la vidéo des UPFP, v. le film vidéo sur le site : <http://www.fondafip.org>.

[8](#)- (8) Loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

[9](#)- (9) Par ailleurs, aux termes de l'article 70 de la Constitution : «Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis».

[10](#)- (10) Le président de la commission des finances du Sénat, Jean Arthuis, soulignait cet aspect à juste titre : «Les lois de programmation ne sont pas des lois de finances, il s'agit d'un engagement moral qui ne garantit pas le résultat».

[11](#)- (11) Cf. M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan et J.-P. Lassale, Manuel de Finances publiques, LGDJ, Lextenso, 9^e éd.2008.

[12](#)- (*) <http://www.fondafip.org>.

Loi de programmation des finances publiques et intégration budgétaire

Issu de Revue française de finances publiques - n°122 - page 143

Date de parution : 01/04/2013

Id : RFFP2013-122-016

Réf : RFFP avril 2013, n° 122, p. 143

Auteur :

- Par Guillaume Gaubert, Adjoint au directeur général du budget

RÉSUMÉ

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

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

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

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

I. - L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EUROPÉENNES**A. Le pacte de stabilité et de croissance**

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

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

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

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

Volet préventif

Volet correctif

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

B. Une surveillance renforcée mise en place avec la crise

Le « six pack » – un ensemble de 5 règlements et une directive adoptés le 23 novembre 2011 – prévoit plusieurs types de dispositions.

Il limite l'évolution des dépenses (nettes des mesures discrétionnaires en recettes) à la croissance potentielle des États tant que ceux-ci n'ont pas atteint leur objectif de moyen terme de finances publiques.

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

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

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

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

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

- il fixe une règle d'équilibre structurel pour l'ensemble des administrations publiques, avec une marge de - 0,5 % du PIB pour les pays dont la dette est supérieure à 60 %, et de - 1 % pour ceux dont la dette est inférieure à 60 % ;
- il prévoit la mise en place d'un mécanisme de correction automatique en cas d'écart important par rapport à la trajectoire de retour à l'équilibre ;
- il prévoit également la mise en place d'un organisme indépendant chargé de vérifier l'application des règles chiffrées ;
- enfin il étend les mécanismes de sanctions automatiques (majorité qualifiée inversée) à l'ensemble des étapes de la procédure de déficit excessif.

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

excessifs au travers notamment de :

- la transmission à la Commission lors de l'élaboration du PLF d'un « programme budgétaire » expliquant notamment comment serait résorbé l'écart entre la trajectoire à « politique inchangée » et les objectifs. Concrètement, la Commission examinera les mesures de redressement en dépenses et en recettes permettant de rendre crédibles les niveaux de déficits du PLF et du PLFSS ;
- la prise en compte de l'avis de la Commission sur ce programme au cours de l'examen du PLF (celle-ci pouvant demander une révision des lois financières) ;
- le renforcement de la surveillance économique et budgétaire des pays en difficultés financières avérées ou potentielles (information des autorités européennes).

II. – LA LOI ORGANIQUE TRADUISANT LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ

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

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

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

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

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

Deux points doivent être précisés.

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

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

- Le PLF présentera les soldes effectifs et structurels pour l'année à venir et les deux années passées pour l'ensemble des administrations publiques.
- Le PLFR présentera les soldes actualisés pour l'année en cours
- et le PLR présentera les soldes de l'année écoulée.

III. – LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ampleur de l'effort programmé sur les dépenses publiques est assez proche de la précédente LPFP, puisque l'évolution est contenue à 0,7 % en

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

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

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

□

1- 1. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

L'adoption de lois de programmation des finances publiques (LPFP) par le Parlement

Issu de Revue du droit public - n°4 - page 911

Date de parution : 01/07/2013

Id : RDP2013-4-007

Réf : RDP 2013, p. 911

Auteur :

- Par Matthieu Houser, Maître de conférences en droit public, Université de Franche-Comté, Membre du CRJFC et du GRALE

SOMMAIRE

I. – LA HIÉRARCHISATION INDIRECTE ENTRE LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP)

A. – *Le refus d'une hiérarchisation autoritaire*1. *Les tentatives avortées du droit constitutionnel*2. *Les sources communautaires*B. – *Le respect par les lois de finances d'une trajectoire pluriannuelle*1. *L'apparition d'obligations « quasi-impératives »*2. *Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel*

II. – LA NÉCESSAIRE APPROPRIATION DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) PAR LE PARLEMENT

A. – *L'exercice par le Parlement de ses nouvelles prérogatives*1. *La fixation du niveau de dépenses sur la mandature*2. *Un renforcement dépendant de sa relation avec le Haut Conseil des finances publiques*B. – *Les risques de renforcement du pouvoir exécutif*1. *L'association insuffisante du Parlement aux relations avec les institutions européennes*2. *La construction de l'association du Parlement aux relations avec les institutions européennes*

Le 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a autorisé la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)¹, sans révision de la Constitution, mais a toutefois préconisé l'introduction des dispositions internationales précitées dans le droit français par une loi organique².

Cette dernière, adoptée le 17 décembre 2012³, après la décision du Conseil constitutionnel du 13 décembre 2012⁴, sur la base de l'article 34 de la Constitution et l'article 3 du TSCG, crée une nouvelle catégorie de loi, les lois de programmation des finances publiques (LPFP), distincte des lois de finances.

Le contenu des LPFP ressemble, il est vrai, aux lois de finances à certains égards avec notamment, un domaine obligatoire, exclusif et partagé⁵. Toutefois, en parallèle de cette présentation statique, une approche dynamique peut également être retenue, consistant à étudier l'impact de la LPFP sur les lois de finances.

La LPFP, pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel, « encadre »⁶ les lois de finances par quatre mécanismes : la fixation d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT), la mise en place d'une trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques, la création d'un mécanisme de correction lorsque les finances publiques s'éloignent des objectifs et la mise en place d'une institution indépendante – le Haut Conseil aux finances publiques (HCFP) rattaché à la Cour des comptes – qui intervient tout au long du processus budgétaire.

Les commentaires du Conseil constitutionnel relatifs à la décision du 13 décembre 2012 affirment pourtant que « la loi de programmation des finances publiques ne peut s'imposer aux lois de finances, que les avis des institutions indépendantes créées ne lieront pas le Gouvernement et le Parlement et que la mise en œuvre du mécanisme de correction ne peut s'imposer au législateur »⁷. Pour certains auteurs, les LPFP, n'ayant pas de valeur supérieure aux lois de finances, ne peuvent s'imposer aux lois de finances⁸.

Toutefois, la formulation retenue par le Conseil constitutionnel ne lève pas toutes les ambiguïtés, car elle ne se prononce pas clairement contre une absence de hiérarchie entre une loi de finances et une LPFP, reflétant ainsi les multiples formes de la hiérarchisation.

Dans une hypothèse autoritaire, la loi de finances votée annuellement devrait respecter des plafonds de dépenses prévus par la LPFP votée pour plusieurs années. A l'inverse, dans une hypothèse plus souple (hiérarchie indirecte), la loi de finances peut, sur une ou plusieurs années, s'écarter des prescriptions de la LPFP, si sur la période considérée, les montants prévus par la LPFP sont toutefois bien respectés. Le droit de l'Union et le TSCG s'inscrivent dans cette seconde interprétation, en imposant le respect d'une trajectoire. Par ailleurs, si la hiérarchisation semble concerner principalement une limitation des dépenses annuelles, les ressources publiques peuvent également être impactées, comme dans le projet avorté de réforme constitutionnelle de 2011⁹.

Contrairement au Conseil d'État qui estimait que le principe d'annualité consacré constitutionnellement s'opposait à une hiérarchie indirecte¹⁰, le Conseil constitutionnel semble s'éloigner de cette position lorsqu'il indique dans sa décision du 9 août 2012, que « le législateur organique peut [...] adopter des dispositions encadrant [les lois de finances], notamment, à l'objectif de moyen terme ainsi qu'à la trajectoire d'ajustement de la situation budgétaire des administrations publiques »¹¹. Le principe de sincérité, consacré également constitutionnellement, vient par ailleurs à l'appui du raisonnement développé par la rue Montpensier.

Cependant, la hiérarchie entre une LPFP et une loi de finances inquiète car elle est souvent considérée comme attentatoire aux prérogatives du Parlement.

Néanmoins, encadrer la portée de la loi de finances par une loi pluriannuelle ne constitue pas forcément une nouvelle atteinte, car ses pouvoirs s'avèrent déjà très faibles en matière budgétaire. Aussi, la pluri-annualité, par le biais des LPFP, doit-elle être reconsidérée. L'apparition d'une hiérarchisation indirecte entre ces LPFP et les lois de finances (I) pourrait même permettre au Parlement de récupérer des prérogatives qu'il a perdues, à la condition qu'il s'approprie les LPFP (II).

I. – LA HIÉRARCHISATION INDIRECTE ENTRE LES LOIS DE FINANCES ET LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP)

La hiérarchisation créée n'est qu'indirecte car la loi de finances n'a pas l'obligation de reprendre les montants prévus par la LPFP. Cependant, sur plusieurs années, la loi de finances ne pourra s'éloigner de la trajectoire définie par la LPFP.

Si la hiérarchisation autoritaire semble clairement refusée (A), apparaît en revanche l'obligation pour les lois de finances de respecter la trajectoire pluriannuelle (B).

A. – Le refus d'une hiérarchisation autoritaire

Ce refus a été clairement exprimé par les tentatives avortées du droit constitutionnel (1) et par le droit de l'Union européenne (2).

1. Les tentatives avortées du droit constitutionnel

La soumission des lois de finances à des normes pluriannuelles a pour objectif de limiter les dépenses annuelles et d'aboutir au respect du principe d'équilibre.

Si depuis 1789 quelques tentatives ont été menées pour instaurer une référence à l'équilibre budgétaire au sein de la Constitution¹² et limiter le contenu des lois de finances, la véritable esquisse se trouve dans la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Malgré quelques réflexions au sein du Comité Balladur, le projet de loi se limitait à indiquer en son article 11 que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* »¹³. Si la rédaction finale de l'article 34 C., à la suite de plusieurs amendements¹⁴, introduit une référence à l'équilibre budgétaire, aucune contrainte pesant sur les lois de finances n'a toutefois été créée.

La seconde tentative avortée a été menée au cours de l'année 2011 avec un projet de modification de la Constitution. Cette ébauche visait à introduire clairement une forme de hiérarchisation entre la loi de finances et une nouvelle catégorie de loi. Après un vote par les deux chambres, la révision constitutionnelle ne sera finalement pas proposée au Congrès. Dans le texte définitif voté par les deux chambres¹⁵, les lois de programmation disparaissaient au profit des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques ». Ces dernières devaient fixer « *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* »¹⁶. La soumission des lois de finances aux lois « lois-cadres d'équilibre » aurait été réelle avec une mission confiée au Conseil constitutionnel consistant à contrôler systématiquement la « *conformité [des lois de finances] à la loi-cadre d'équilibre des finances publiques* »¹⁷.

Toutefois, l'échec de ces tentatives ne signifie pas l'abandon définitif de toute hiérarchisation. Le droit de l'Union prône également une telle évolution, mais de façon souple avec toutefois l'apparition d'une forme de contrôle communautaire lors du semestre européen.

2. Les sources communautaires

Le droit de l'Union européenne et le TSCG ne cherchent pas à imposer un respect autoritaire du principe d'équilibre, devant aboutir à une loi de finances dépourvue de toute liberté. L'article 3 du TSCG reflète, malgré des divergences d'interprétation possible, la volonté d'imposer une hiérarchisation indirecte fondée sur le respect d'une « trajectoire ».

Selon ce traité, la situation budgétaire des États membres doit être en équilibre et un objectif à moyen terme (OMT) doit être défini. Cette logique s'impose sur plusieurs années car, si l'État membre s'éloigne de cet objectif budgétaire à moyen terme, un mécanisme avec des mesures de correction se déclenche presque automatiquement. Pour la Commission, « *le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire* »¹⁸. Ce faisant, la portée de la loi de finances se trouverait neutralisée, mais il s'agit d'une situation « pathologique » après plusieurs exercices s'éloignant de la trajectoire. En outre, l'État peut délibérément s'écarter de l'objectif à moyen terme (OMT) en présence de circonstances exceptionnelles¹⁹.

Par ailleurs, le droit dérivé avec le « Six-pack »²⁰ et le « Two-pack », adopté le 21 mai 2013²¹, cherche également à imposer une supériorité des obligations pluri-annuelles sur les lois de finances annuelles. Le droit dérivé demande ainsi aux États membres de créer des « cadres budgétaires à moyen terme » comprenant des objectifs budgétaires pluriannuels globaux, des projections pour chaque poste majeur, une description des politiques envisagées, le tout étant fondé sur des « *prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes* »²².

L'article 10 du règlement du 8 novembre 2011 (2011/85) perfectionne même cette articulation en indiquant que « *les lois budgétaires annuelles sont cohérentes avec les dispositions du cadre budgétaire à moyen terme* ». Si juridiquement cette notion de cohérence prête à discussion, le règlement actuellement en discussion s'avère plus explicite, car selon son article 4 § 1, « *les États membres adoptent des règles budgétaires chiffrées concernant le solde budgétaire, qui inscrivent dans le processus budgétaire national l'objectif budgétaire à moyen terme... Ces règles s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble et revêtent un caractère contraignant, de préférence constitutionnel* »²³.

Mais, la véritable spécificité du droit de l'Union réside dans la création du semestre européen, c'est-à-dire l'appréciation et / ou le contrôle des budgets nationaux, par les institutions européennes. Cette procédure prendra en compte l'existence d'une cohérence entre une loi de finances et les orientations pluriannuelles grâce à la « *présentation et à l'évaluation des programmes de stabilité ou de convergence* ». Ce semestre européen permet en effet aux institutions de l'Union de surveiller étroitement les budgets nationaux en définissant un cadre européen au sein duquel les budgets nationaux devront s'intégrer. Dès janvier, la Commission publie des données macro-économiques, en mars le Conseil européen formule des lignes directrices, en avril les États membres soumettent leur programme de stabilité ou de convergence et enfin en juillet le Conseil de l'Union Ecofin adopte formellement des recommandations par pays.

À l'arrivée, le droit de l'Union impose indirectement une hiérarchie, qui ne repose pas sur une logique autoritaire, mais sur la recherche d'une « objectivation », empêchant toute marge de manœuvre.

B. – Le respect par les lois de finances d'une trajectoire pluriannuelle

L'absence d'une hiérarchisation clairement affirmée dans la Constitution se trouve toutefois compensée par l'apparition d'« obligations quasi-imperatives » (1). Une dérogation par la loi de finances à ces obligations pourrait, dans certains cas, s'avérer presque impossible, notamment si la jurisprudence du Conseil constitutionnel confirmait ses récentes évolutions (2).

1. L'apparition d'obligations « quasi-impératives »

Depuis 2008, plusieurs lois de programmation ont été adoptées. L'un des reproches majeurs que l'on peut formuler concerne les hypothèses de croissance économique retenues. La loi de programmation pour 2011-2014 reposait en effet sur des perspectives de croissance irréalistes lors de leur adoption de + 2,5 % par an. En outre, l'article 3 de la loi du 28 décembre 2010 indiquait que les trajectoires en termes de dette devaient être appréciées « dans le contexte économique décrit dans le rapport annexé »²⁴. Aussi, les parlementaires ainsi que le Gouvernement possédaient une véritable liberté pour s'écarter des prescriptions de la loi de programmation. Désormais, avec le nouveau cadre organique, cette liberté disparaît.

Trois éléments expliquent cette évolution.

Tout d'abord, la réalisation de l'objectif à moyen terme (OMT) repose sur une nouvelle notion, le solde structurel. Malgré des modes de calcul qui peuvent être différents²⁵, cet indicateur constitue le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires. En outre, le calcul de la croissance prévisionnelle par un organisme indépendant – le Haut Conseil des finances publiques – prévu par la loi organique devrait, du moins politiquement, limiter une appréciation excessive de cette dernière contrairement aux pratiques qui ont cours depuis une trentaine d'années. A cet égard, un certain nombre de garanties ont été prévues pour que l'avis rendu par le Haut Conseil aux finances publiques soit incontestable. Ainsi, ce dernier doit être motivé « notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste »²⁶. En outre, la LPFP ne pourra plus être déconnectée de la réalité car, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 décembre 2012, « la sincérité de la loi de programmation devra être appréciée notamment en prenant en compte cet avis »²⁷.

Les modifications du taux de croissance en cours de discussion parlementaire obéissent également à une procédure règlementée avec un avis du Haut Conseil. Dès lors, une modification du taux de croissance lors des discussions au Parlement doit recueillir l'avis du HCFP²⁸.

Enfin, l'apparition d'obligations juridiques « quasi-impératives » se manifeste également lors de la mise en place du mécanisme de correction qui peut se déclencher « automatiquement ». L'article 3 § 1 e du TSCG a en effet prévu « un mécanisme de correction [qui] est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation ». Le législateur organique français a toutefois retenu une formulation légèrement différente. Un écart est considéré comme important « lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives »²⁹. Dans ce cas, le mécanisme de correction doit être déclenché. Mais la loi organique a eu à cœur de ne pas reprendre le mot « automatique » et estime en revanche que « le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances »³⁰. Même si cette rédaction semble légèrement plus souple, l'emploi de l'indicatif ne laisse guère de choix quant à l'obligation de déclencher cette procédure. Par ailleurs, semble apparaître une évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui s'inscrit dans une logique de hiérarchisation.

2. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel ne s'était jamais prononcé sur l'existence ou l'absence de hiérarchie ou de cohérence entre une loi de finances et une loi contenant des prévisions pluriannuelles. Dans sa décision du 9 août 2012, il a indiqué qu'il limiterait son contrôle à l'examen de la sincérité. Apparue au milieu des années quatre-vingt-dix, cette notion a été reprise par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée le 1^{er} août 2001, selon lequel « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État ». La jurisprudence constitutionnelle s'avère jusqu'à présent très prudente concernant le maniement de cette notion. A titre d'exemple, dans sa décision du 12 décembre 2002, l'examen de constitutionnalité se limite à vérifier que « les évaluations de recettes...[ne] soient entachées d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes relatives à l'évolution de l'économie »³¹. Mais ne peut-on pas considérer que la sincérité puisse s'apprécier au regard de la cohérence entre une loi de finances et une LPFP ? Plusieurs arguments plaident en faveur de cette thèse.

La révision constitutionnelle de 2008 a tout d'abord considéré que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ». Dès lors, peut-on toujours parler de sincérité si une loi de finances s'éloigne volontairement d'une LPFP en termes de dépenses et de recettes ?

Ensuite, l'article 34 de la Constitution renvoie tant la mise en œuvre des lois de finances que des lois de programmation à une loi organique. Aussi, le Conseil constitutionnel devra-t-il intégrer la loi organique du 17 décembre 2012 au sein du bloc de constitutionnalité, comme il l'a fait précédemment pour les lois organiques en matière financière³². Or, selon l'article 6 de la loi organique du 17 décembre dernier, « la loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation ». Même si cet article ne parle pas clairement d'une quelconque hiérarchisation, il la suggère fortement. Le Conseil constitutionnel ne peut ignorer cet article.

Il a enfin précisé que le principe de sincérité devait s'apprécier pour les lois de finances en prenant en compte, comme pour les LPFP, les avis du Haut Conseil³³. Or, l'article 13 de la loi organique indique bien que le Haut Conseil est chargé d'apprécier « la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France ».

L'évolution jurisprudentielle sera toutefois limitée, car le droit dérivé de l'Union ne paraît pas pouvoir être pris en considération. Le Conseil constitutionnel semble réduire son contrôle de constitutionnalité aux relations entre les lois de transposition et les directives européennes³⁴.

Cette hiérarchisation, dont la nature reste encore incertaine entre les lois de finances et les LPFP, s'affirme néanmoins progressivement. Ce mouvement suscite une certaine crainte de la part du Parlement. Cependant, paradoxalement, cette hiérarchisation rampante pourrait être utilisée pour qu'il retrouve certaines prérogatives qu'il a perdues depuis les débuts de la V^e République.

II. — LA NÉCESSAIRE APPROPRIATION DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES PAR LE PARLEMENT

La création d'un cadre organique précis pour les LPFP opère un déplacement de pouvoir. Les lois de programmation deviennent un lieu stratégique, réduisant mécaniquement la portée de la loi de finances.

Toutefois, ni les travaux parlementaires, ni la loi organique finalement votée n'ont cherché à privilégier un pouvoir par rapport à un autre. Cependant, si, à l'arrivée, le Parlement semble disposer de nouvelles prérogatives (A), il devra néanmoins également lutter contre le risque de renforcement du pouvoir exécutif (B).

A. — L'exercice par le Parlement de ses nouvelles prérogatives

L'apparition d'une hiérarchisation indirecte doit être l'occasion pour le Parlement de définir le niveau de dépense sur la mandature (1). Toutefois, en l'absence d'une hiérarchisation fermement affirmée, la légitimité et la crédibilité des positions défendues dépendront de sa relation avec le Haut Conseil des finances publiques (2).

1. La fixation du niveau de dépenses sur la mandature

Avec les lois de programmation apparaît une nouvelle mission pour le Parlement, il s'agit de la définition du niveau de ressources et de dépenses par mission sur l'ensemble de la mandature, sans impacter la définition des missions et le montant annuel de la loi de finances, qui relèvent du Gouvernement.

Juridiquement, le Conseil constitutionnel censure des lois empiétant sur le domaine réservé aux lois de finances. Mais, lors de la fixation des montants des missions sur plusieurs années, rien ne s'oppose à la compétence du Parlement fixée par l'article 34 C.

Certes, dans un premier temps, le Gouvernement, lorsqu'il présente la loi de programmation, doit l'accompagner d'un rapport, qui définit « *pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale* »³⁵. Dans un second temps, le Parlement peut imposer sa propre définition des « *sous-secteurs* » par mission et récupérer ainsi une part des prérogatives qu'il a perdues depuis 1958. Les lois de programmation retiennent déjà cette logique. Selon la loi organique, ce rapport donnera lieu « *à approbation du Parlement* »³⁶. La nature d'un tel pouvoir n'est toutefois pas définie : que se passe-t-il si le Parlement refuse d'approuver ce rapport ? Les observations du Gouvernement lors de la saisine du Conseil constitutionnel sont éclairantes car elles indiquent que « *son approbation est [...] une condition d'adoption de la loi de programmation* »³⁷. Si on retient cette interprétation, le Parlement pourrait refuser les orientations proposées par le Gouvernement et fixer les siennes.

Une véritable appropriation de la logique pluriannuelle par le Parlement implique toutefois que la loi de programmation intervienne en début de mandature³⁸. Si l'article 3 de la loi organique a fixé une durée minimale de trois années, le considérant 14 de la décision du Conseil du 13 décembre 2012 indique « *que cet article ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie au cours de la période de programmation une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue* ». Aussi, le Parlement sera-t-il totalement libre de réajuster ses prévisions.

Dans cette logique d'une maîtrise par le Parlement de la pluri-annualité, le déclenchement de la procédure en cas de circonstances exceptionnelles devrait également relever de sa compétence. Le TSCG a en effet laissé la porte ouverte à une dérogation, qui permet de s'écarter temporairement de l'objectif respectif à moyen terme (OMT) ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Il doit s'agir de faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique. Cette dérogation a été reprise par la loi organique et, à première vue, les pouvoirs du Parlement semblent annihilés au profit du pouvoir exécutif. En effet, « *le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater si les conditions mentionnées à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012 pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être* »³⁹. Ces éléments sont présentés dans un rapport liminaire obligatoire à la loi de finances. Mais ce rapport possède peu de valeur juridique. D'ailleurs, selon les commentaires du Conseil, « *cet article liminaire n'aura qu'une valeur informative, au titre d'un cadrage prévisionnel* »⁴⁰.

Le Parlement pourra donc parfaitement s'éloigner de la position défendue par le Gouvernement. C'est d'ailleurs le point de vue du rapport parlementaire de F. Marc selon lequel « *la décision de s'écarter délibérément de la trajectoire de solde structurel est une décision politique importante* », impliquant un vrai pouvoir parlementaire⁴¹.

Au final, les missions du Parlement pourraient se renforcer. Toutefois, cela dépend grandement de sa relation avec le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

2. Un renforcement dépendant de sa relation avec le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)

La légitimité d'une définition de la pluriannualité différente de celle voulue par l'exécutif passe par une logique fondée sur la position défendue par le Haut Conseil des finances publiques. Toutefois, la relation entre le Parlement et le HCFP semble ne pas avoir été envisagée par le Conseil constitutionnel.

Découlant directement du TSCG, qui impose la mise en place d'une institution indépendante pour valider les hypothèses macro-économiques, la loi organique a choisi de créer un organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Si les travaux parlementaires avaient un temps envisagé de l'ériger en autorité administrative indépendante, cette solution n'a finalement pas été retenue. Il s'agit d'un organe rattaché à la Cour des comptes mais avec une composition particulière. Ce rattachement entraîne une conséquence importante, le HCFP n'est pas une instance placée en orbite devant être indépendante de l'exécutif et du législatif. Sa véritable nature institutionnelle doit donc être interprétée au regard des fonctions de la Cour des comptes. Cette institution, qualifiée de « *vigie des finances publiques* »⁴² et placée à équidistance entre les deux pouvoirs législatif et exécutif⁴³ possède toutefois des liens sans cesse plus étroits avec le Parlement⁴⁴ conformément d'ailleurs au nouvel article 47-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2008. L'existence d'un organe facilitant les missions de contrôle du Parlement constitue donc une véritable spécificité devant être prise en considération.

Désormais, le Parlement pourra s'appuyer sur les avis du Haut Conseil car ceux-ci seront rendus publics tout au long des différentes lois de finances (initiale, rectificative et de règlement). En outre, cette nouvelle loi organique constitue l'occasion pour le Parlement de réaffirmer son rôle de contrôle lors de l'adoption de la loi de règlement. Depuis plusieurs années, la Commission des finances de l'Assemblée Nationale inscrivait son examen du projet de loi de règlement dans le cadre plus global de la mise en œuvre de la programmation des finances de l'ensemble des administrations publiques. Désormais, l'avis du HCFP sur l'exécution de l'année précédente serait rendu en vue non du débat d'orientation des finances publiques (DOFP), mais lors de l'examen du projet de loi de règlement, et c'est à cette occasion que le Gouvernement exposerait les raisons expliquant d'éventuels « *écarts importants* ». Le Conseil constitutionnel a même apporté une précision en censurant la dernière phrase de l'article 15 car celui-ci prévoyait que l'avis puisse être rendu jusqu'à l'adoption en première lecture du projet par l'Assemblée nationale. L'avis devra désormais être rendu avant l'étude de la loi de règlement, renforçant ainsi la mission de contrôle du Parlement⁴⁵.

Cette proximité entre le Parlement et le HCFP se manifeste par ailleurs dans le pouvoir de nomination de quatre membres par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques⁴⁶. En outre, selon l'article 20, le président du Haut Conseil est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que ces dispositions relevaient du fonctionnement des assemblées et non d'une loi organique⁴⁷.

Aussi, on peut s'interroger sur la position retenue par le Conseil qui estime que la nomination des membres de la Cour des comptes ne puisse être effectuée après une audition par le Parlement⁴⁸. Le Conseil constitutionnel a en effet censuré cette solution au nom de la séparation des pouvoirs⁴⁹. Pourtant, en aucun cas les membres de la Cour des comptes n'auraient été liés par la position tenue lors de leur audition devant le Parlement. Dès lors, la censure de cette audition prête à discussion et risque d'affaiblir le Parlement, alors que dans le même temps, le pouvoir exécutif se renforce dans le cadre de la nouvelle « *gouvernance économique européenne* ».

B. — Les risques de renforcement du pouvoir exécutif

Ces risques se résument principalement à la faible association des parlementaires par le pouvoir exécutif concernant la mise en œuvre des obligations européennes (1). En outre, le déclenchement du mécanisme de correction éloigne le Parlement des décisions à adopter (2).

1. L'association insuffisante du Parlement aux relations avec les institutions européennes

L'introduction du semestre européen renforce le pouvoir exécutif au détriment du législatif. A l'issue d'une succession d'étapes sur le plan européen, le Conseil Ecofin adopte formellement des recommandations par pays. Le pouvoir exécutif, participant au Conseil Ecofin, peut défendre sa position. Une fois ces recommandations adoptées, elles devront être traduites sur le plan national. En effet, comme l'indique l'article 2 bis du TSCG, « *Les États membres tiennent dûment compte des orientations qui leur sont transmises pour l'élaboration de leurs politiques économiques, de l'emploi et budgétaires avant toute prise de décision majeure concernant leurs budgets nationaux pour les années à venir* ». Le Parlement sera donc lié par la position défendue par le pouvoir exécutif au sein du Conseil Ecofin. Aussi, le Parlement réitère-t-il régulièrement sa demande d'être associé plus étroitement à la définition du programme de stabilité⁵⁰.

On peut par ailleurs craindre que le Gouvernement ne s'appuie sur sa relation privilégiée avec les instances européennes pour chercher à maîtriser le déclenchement du mécanisme de correction en arguant du fait que cela relève des négociations avec Bruxelles.

Or, la mainmise est déjà partiellement attribuée par la loi organique au Gouvernement qui « *tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année* ». Toutefois, l'interrogation demeure concernant la possibilité offerte au Parlement de modifier les propositions du Gouvernement tout en respectant l'équilibre trouvé. Les propositions du Gouvernement doivent apparaître dans un rapport annexé à la loi de finances avec « *les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques* »⁵¹. Si une modification des propositions gouvernementales par le Parlement semble pour l'heure incertaine, il convient, pour faciliter ses missions, qu'il soit associé plus étroitement aux relations avec les institutions européennes.

2. La construction de l'association du Parlement aux relations avec les institutions européennes

L'association du Parlement aux positions défendues par le Gouvernement sur le plan européen constitue un vieux serpent de mer depuis les débuts de la construction européenne. Même si un article a été créé au sein de la Constitution pour l'associer plus étroitement⁵², cette question revient régulièrement⁵³.

Une première disposition concernant les domaines financiers et budgétaires a été adoptée par l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 selon lequel, « *à compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote. Le Parlement pourrait choisir de se prononcer par le vote d'une résolution, avant l'examen des programmes par la Commission* »⁵⁴. Le temps très réduit donné au Parlement n'était toutefois guère satisfaisant.

Aussi, la loi organique a-t-elle souhaité approfondir les mécanismes d'association du Parlement et les généraliser à toutes les procédures qui impactent les finances publiques. Désormais, « *lorsque le droit de l'Union européenne institue des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires qui comprennent l'échange et l'examen, à échéances périodiques, de documents produits par le Gouvernement et par les institutions européennes, des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat aux dates qui permettent la meilleure information du Parlement. Des débats peuvent être organisés à l'Assemblée nationale et au Sénat sur toutes décisions du Conseil de l'Union européenne adressées à la France dans le cadre des procédures concernant les déficits excessifs sur le fondement de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ». Néanmoins, l'association sur le plan interne du parlement semble toujours insuffisante, ce qui explique la volonté des parlements nationaux de coopérer entre eux sur le plan européen.

Lors des négociations du TSCG, les chefs d'État et de Gouvernement ont ainsi saisi le manque de légitimité démocratique du processus créé sur le plan communautaire, car finalement, le Parlement national n'avalise pas les décisions défendues par le pouvoir exécutif. Aussi, la coopération européenne interparlementaire a-t-elle été présentée comme une alternative crédible. Selon l'article 13 du TSCG, « *le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité* ».

Dans cette recherche de coopération interparlementaire, le Parlement français a étudié plusieurs options. Dans un premier temps, le Sénat avait envisagé d'utiliser la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) « *aux fins de contrôle du processus de coordination budgétaire et économique* »⁵⁵. Cette solution semble pour l'instant en suspend et une résolution sur l'ancrage démocratique du gouvernement européen a été adoptée dans un second temps par l'Assemblée nationale⁵⁶. Cette résolution souhaite que des temps de travail au cours de l'année entre les parlements nationaux soient mis en place.

Toutefois, les instances européennes de coordination interparlementaire constituent seulement des cénacles de discussion et n'interviennent pas dans le processus communautaire décisionnel. La coopération interparlementaire s'avère donc limitée car elle n'a pas pour vocation à se substituer à la représentation nationale.

Conclusion

La hiérarchisation indirecte entre les LPFP et les lois de finances offre de nouvelles perspectives au Parlement. Toutefois, rien ne garantit un renforcement démocratique. Un tel objectif ne pourra s'affranchir d'une volonté sur la scène européenne de renforcer le rôle du Parlement national. Or, le droit de l'Union européenne semble négliger cette spécificité et conçoit le Parlement comme un acteur parmi d'autres. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le considérant 9 du règlement du 16 novembre 2011 considère que « *le renforcement de la gouvernance économique devrait comprendre une participation plus étroite en temps utile du Parlement européen et des parlements nationaux* »⁵⁷. Cette notion de gouvernance semble toutefois éloigner, voire remplacer le contrôle démocratique.

¹ (1) Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République sur la base de l'article 54 de la Constitution ; Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, JO du 11 août 2012, p. 13283.

² (2) Considérants 18 et 24 de la décision du 9 août 2012, préc.

³ (3) Loi n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques, JO du 18 décembre 2012, p. 19816.

⁴ (4) Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO du 18 décembre 2012, p. 19856.

⁵ (5) M. Lascombe, « La nouvelle gouvernance financière », AJDA, 2013, n° 4, p. 230.

⁶ (6) Considérant 8 de la décision du 13 décembre 2012, préc.

⁷ (7) Conseil constitutionnel, Commentaire décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, p. 3.

⁸ (8) Ainsi, selon M. Lascombe, les LPFP, « *n'ont pas de portée normative. Elles peuvent néanmoins contenir des dispositions normatives ayant pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des APU (art. 4 LOPGFP). Ces dispositions,*

présentées de manière distincte, sont permanentes et obligatoires mais, ayant valeur législative, elles ne s'imposent pas au législateur financier », *op. cit.*, p. 231.

9- (9) *Supra*.

10- (10) Selon le juge administratif, « le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'État afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année », CE, Avis, 27 mars 2008 n° 381-365.

11- (11) Considérant 24 de la décision du 9 août 2012, préc.

12- (12) Voir notamment, C. Waline, « Un principe ancré dans l'histoire constitutionnelle et financière », RFFP, n° 117, février 2012, p. 26.

13- (13) Projet de loi, 25 avril 2008, n° 820.

14- (14) M. Houser, « La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire, une avancée en demi-teinte », RFFP, n° 105, février 2009, p. 225 et suiv.

15- (15) Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques en 3^e lecture par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2011, TA n° 722.

16- (16) Article 1^{er} de la loi préc., *ibid.*

17- (17) Article 10 de la loi préc., *ibid.*

18- (18) Communication de la Commission européenne, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, du 20 juin 2012, COM(2012) 342 final.

19- (19) Voir *supra*.

20- (20) Cette expression désigne l'adoption de cinq règlements et d'une directive : voir les règlements n° 1173/2011, n° 1174/2011, n° 1175/2011, n° 1176/2011 du 16 novembre 2011 et la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011.

21- (21) Règlement 472/2013 du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JOUE du 27 mai 2013, n° L140/1 ; règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JOUE du 27 mai 2013, n° L140/11.

22- (22) Directive du 8 novembre 2011, *op. cit.*

23- (23) Proposition de règlement, COM(2011) 0821, préc.

24- (24) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (« LPFP 2011-2014 »), JO du 29 décembre 2010, p. 22868.

25- (25) Sénat, rapport sur le projet de loi relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, F. Marc, n° 83, 24 octobre 2012, p. 63 ; voir également M. Lascombe, *op. cit.*, p. 234.

26- (26) Article 12 de la loi organique préc.

27- (27) Considérant 19 de la décision du 13 décembre 2012, préc.

28- (28) Article 16 de la loi organique préc.

29- (29) Article 23-II de la loi organique préc.

30- (30) Article 23-III de la loi organique préc.

31- (31) Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, JO du 24 décembre 2002, p. 21500.

32- (32) Voir les décisions du 11 août 1960 n° 60-8 DC, Loi de finances rectificative pour 1960, JO du 13 août 1960, p. 7599 et décision du 25 juillet 2001 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, JO du 2 août 2001, p. 12490.

33- (33) Considérant 52 de la décision du 13 décembre 2012, préc.

34- (34) A. Levade, « Le Conseil constitutionnel, régulateur des rapports de système », in : *50^e anniversaire de la Constitution française*, AFDC, Dalloz, 2008, p. 746.

35- (35) Article 5 de la loi organique préc.

36- (36) *Ibid.*

37- (37) Observations du Gouvernement sur l'article 5, voir site du Conseil constitutionnel.

38- (38) IGF, Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, H. Guillaume, 2007.

39- (39) Article 23 de la loi organique préc.

40- (40) Plus techniquement, dans sa décision du 13 décembre 2012, les juges constitutionnels ont estimé que « par suite, leur méconnaissance ne saurait donner lieu à l'application de la procédure prévue par le quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution ».

41- (41) Sénat, rapport préc.

42- (42) P. Seguin, « La Cour, vigie des finances publiques », RFFP, n° 100, 2007, p. 223 et suiv.

43- (43) J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 26^e éd., Montchrestien, 2012, p. 682.

44- (44) B. Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », RFFP, n° 100, 2007, p. 231.

45- (45) Considérant n° 53 de la décision du 13 décembre, préc.

46- (46) Ce Haut Conseil sera ainsi composé, outre le Président de la Cour des comptes, de quatre magistrats de la Cour des comptes, de quatre membres nommés par les parlementaires, d'un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

47- (47) Considérant n° 59 de la décision du 13 décembre 2012, préc.

48- (48) Considérant n° 39 de la décision du 13 décembre 2012, préc.

49- (49) Le Conseil constitutionnel suit en cela sa jurisprudence, voir décision du 25 juillet 2001, voir note 32.

50- (50) Selon le point 13 d'une résolution du 9 juillet 2011, « toute modification ou complément apporté au programme de stabilité de la France, le cas échéant en réponse aux recommandations des institutions, doit être préalablement soumis au Parlement », AN, résolution européenne du 9 juillet 2011, n° 714.

51- (51) Article 23 de la loi organique préc.

52- (52) Article 88-4 de la Constitution.

53- (53) H. Oberdorff, « Le Parlement français à l'épreuve de la construction européenne ? », in : *50^e anniversaire de la Constitution française de 1958*, Dalloz, 2008.

54- (54) Loi du 28 décembre 2010 préc.

55- (55) Sénat, Proposition de résolution européenne pour un renforcement du contrôle démocratique de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne, 1^{er} février 2012, n° 234, S. Soutour.

56- (56) AN, Résolution européenne sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, 27 novembre 2012.

57- (57) Règlement n° 1174/2011 du 16 novembre 2011, précité.